

TAMPEREEN YLIOPISTO

Johtamiskorkeakoulu

Sirpa Salminen

**HALLINNON OIKEUSPERIAATTEET
YLIMPIEN LAILLISUUSVALVOJEN
TOIMENPIDERATKAISUISSA**

Pro gradu -tutkielma

Julkisoikeus

Tampere 2013

Sisällysluettelo

Taulukot	ii
Lähdeluettelo.....	iii
Lyhenneluettelo.....	viii
1. JOHDANTO	1
2. YLIMMÄT LAILLISUUSVALVOJAT	3
2.1. Valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies.....	3
2.3. Oikeuskanslerin ennakkovalvonta	11
2.4. Laillisuusvalvojen käytettävissä olevat toimenpiteet	13
3. HALLINNON OIKEUSPERIAATTEET.....	16
3.1. Harkintavallan rajoitusperiaatteet	16
3.2. Hallintolain säätäminen	22
4. PERIAATTEET JA RATKAISUKÄYTÄNTÖ	25
4.1. Yhdenvertaisuusperiaate	25
4.1.1. Tasapuolinen kohtelu	25
4.1.2. Positiivinen erityiskohtelu	30
4.1.3. Mielivallan kieltä ja syrjintä	32
4.1.4. Johdonmukaisuuden vaatimus	37
4.2. Tarkoitussidonnaisuuden periaate.....	40
4.3. Objektiviteettiperiaate.....	50
4.3.1. Esteellisyys	56
4.4. Suhteellisuusperiaate.....	64
4.4.1. Kohtuullisuus	70
4.5. Luottamuksensuojan periaate.....	75
4.6. Tilastoja ratkaisukäytännöstä.....	88
6. YHTEENVETO	95
Liitteet	1

Taulukot

Taulukko 1. Hallinnon periaatteiden esiintyminen prosenttiosuuksina kaikista ratkaisuksista ja toimenpideratkaisuksista.	Liite s. 1
Taulukko 2. Hallinnon oikeusperiaatteet itsenäisinä periaatteina ja miten ne esiintyvät muiden yhteydessä.	Liite s. 1
Taulukko 3. Kappalemääräiset toimenpiteet hallinnon oikeusperiaatteissa.	Liite s. 2
Taulukko 4. Hallinnon periaatteita sisältävien ratkaisujen johtaminen toimenpiteisiin prosenttiosuuksina.	Liite s. 2
Taulukko 5. Hallinnon oikeusperiaatteiden sisältyminen ratkaisuihin.	Liite s. 3
Taulukko 6. Kappalemäärien mukainen hallinnon periaatteiden kasvu vuosittain.	Liite s. 3
Taulukko 7. Hallinnon oikeusperiaatteiden keskiarvon mukainen kasvu kausittain.	Liite s. 4

Lähdeluettelo

Kirjallisuus

Hautamäki, Veli-Pekka: Hyvän hallinnon toteuttaminen. Helsinki 2004.

Heuru, Kauko: Hyvä hallinto. Helsinki 2003.

Hidén, Mikael – Saraviita, Ilkka: Valtiosääntöoikeuden pääpiirteet. 6., uud. p. (Suomen lakimiesliiton kirjasarja N:o 100) Helsinki 1994.

Hidén, Mikael: Säädosvalvonta Suomessa I Eduskuntalait. (Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 108) Vammala 1974.

Husa, Jaakko: Non liquet? Vallanjako, perusoikeudet, systematisointi – oikeuden ja politiikan välisiä rajankäyntejä. (Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 254) Helsinki 2004.

Keinänen, Anssi – Määttä, Kalle: Näkökulmia oikeusasiamiesinstituution vaikuttavuuteen. Joensuu 2007.

Konstari, Timo: Harkintavallan väärinkäytöstä. Tutkimus tarkoitussidonnaisuudesta hallintoviranomaisten harkintavallan rajoitusperiaatteena. (Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 139) Vammala 1979.

Kulla, Heikki: Hallintomenettelyn perusteet. Helsinki 2008.

Kuusikko, Kirsi: Oikeusasiamiesinstituutio. (Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja E-sarja N:o 22) Helsinki 2011.

Kuusikko, Kirsi: Neuvonta hallinnossa. Helsinki 2000.

Laakso, Seppo: Hallinto-oikeudelliset periaatteet. Teoksessa *Encyclopaedia Iuridica Fennica*. Viides osa. Julkisoikeus. (Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja C-sarja n:o 28) Jyväskylä 1997.

Merikoski, V: Vapaa harkinta hallinnossa. (Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja N:o 86) Vammala 1968.

Miettinen, Tarmo – Kuosmanen, Elisa: Hallintolaki oikeus- ja laillisuusvalvontakäytännössä – Hallintolain seurantatutkimuksen osaraportti II. (Oikeusministeriön julkaisu 2006:10) Helsinki 2006. (Miettinen 2006 b)

Miettinen, Tarmo – Väättä, Ulla: Hallintolaki hallintotoiminnassa. Hallintolain seurantatutkimuksen osaraportti I. Oikeusministeriö julkaisu 2006:9. Helsinki 2006. (Miettinen 2006 a)

Mäenpää, Olli: Oikeus hyvään hallintoon. Helsinki 2008. (Mäenpää 2008 b)

Mäenpää, Olli: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. 2., uud. p. Helsinki 2008. (Mäenpää 2008 a)

Mäenpää, Olli: Hallinto-oikeus. Neljäs laitos. Porvoo 2003.

Mäenpää, Olli: Hyvän hallinnon perusteet. Helsinki 2002.

Määttä, Kalle – Keinänen, Anssi: Näkökulmia oikeusasiamiesinstituution vaikuttavuuteen. Joensuu 2007.

Ojanen, Tuomas: Perusoikeudet ja ihmisoikeudet Suomessa. Helsinki 2003.

Pajuoja, Jussi – Pölönen, Pasi: Ylin laillisuusvalvonta. Helsinki 2011.

Saraviita, Ilkka: Suomen perusoikeusjärjestelmä. Rovaniemi 1998.

Seppinen, Ilkka Tapio: Tämän asian olen tutkinut. Valtioneuvoston oikeuskanslerin historia 1944–2008. Helsinki 2009.

Tallroth, Paulina: Kuka valvoo oikeuksiamme? Perusoikeuksien valvontaelimet Suomessa ja keskustelu valtiosääntötuomioistuimesta. Helsinki 2012.

Tuori, Kaarlo: Julkisoikeuden perusteet. (Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut) Helsinki 2000.

Tähti, Aarre: Periaatteet Suomen hallinto-oikeudessa. (Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 205) Helsinki 1995.

Uotila, Jaakko – Laakso, Seppo – Pohjolainen, Teuvo – Vuorinen, Jarmo: Yleishallinto-oikeus pääpiirteittäin. 5., uud. p. (Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja b-sarja N:o 193) Tampere 1989.

Artikkelit

Keravuori-Rusanen, Marietta – Kuusikko, Kirsi: Asian käsittelyä koskevat yleiset vaatimukset. Teoksessa Hallintolaki. s. 224–227. Helsinki 2010.

Kekkonen, Jukka: Oikeuslaitoksen kehitys itsenäisessä Suomessa. Teoksessa Raimo Savolainen (toim.): Oma hallinto. Kansakuntaa rakentamassa 1809–2009. s. 250–267. Porvoo 2009.

Laakso, Seppo: Toimivallan ja harkintavallan käyttäminen. Teoksessa Laakso, Seppo – Suviranta, Outi – Tarukannel, Veijo: Yleishallinto-oikeus. s. 303–354. Jyväskylä 2006.

Niemivuo, Matti: Hyvän hallinnon perusteet. Teoksessa Hallintolaki. s. 119–146. Helsinki 2010.

Nieminen, Liisa: Uusia haasteita oikeusasiamiehelle. Teoksessa Markus Aarto ja Markku Vartiainen (toim.): Ilkka Saraviidan juhlakirja. Oikeus kansainvälisessä maailmassa. s. 95–106. Helsinki 2008.

Numminen, Jaakko: Valtioneuvosto. Teoksessa Raimo Savolainen (toim.): Oma hallinto. Kansakuntaa rakentamassa 1809–2009. s. 70–121. Porvoo 2009.

Paunio, Riitta-Leena: Tavoitteita ja haasteita – oikeusasiamiehen laillisuusvalvontaa 90 vuotta. Teoksessa juhlakirja Eduskunnan oikeusasiamies 90. s. 7–16. Sastamala 2010.

Pohjolainen, Teuvo: Perus- ja ihmisoikeusvalvonta Suomessa. Teoksessa juhlakirja Pekka Hallberg 1944 – 12/6 – 2004. s. 278–286. Helsinki 2004.

Pölönen, Pasi: Perus- ja ihmisoikeuksien valvonta oikeusasiamiehen tehtävänä. Teoksessa juhlaKirja Eduskunnan oikeusasiamies 90. s. 45–57. Sastamala 2010.

Sarja, Mikko: Kuuluuko vai eikö kuulu? – havaintoja oikeusasiamiehen toimivallasta. Teoksessa juhlaKirja Eduskunnan oikeusasiamies 90. s. 18–44. Sastamala 2010.

Tarukannel, Veijo: Hallintolainkäyttö oikeusvaltiossa. Teoksessa Aulis Aarnio ja Timo Uusitupa (toim.): Oikeusvaltio. s. 61–105. Helsinki 2002.

Viranomaislähteet

Hallintolaki 6.3.2003/434 (434/2003)

Hallintolaki hallintotoiminnassa. Hallintolain seuranta tutkimuksen osaraportti I. Oikeusministeriö julkaisu 2006:9. Helsinki 2006.

Hallintolaki oikeus- ja laillisuusvalvontakäytännössä – Hallintolain seuranta tutkimuksen osaraportti II. Oikeusministeriön julkaisu 2006:10. Helsinki 2006.

Hallintomenettelylaki 6.8.1982/598 (598/1982)

Hallintovaliokunnan mietintö 29/2002 vp Hallituksen esitys hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta (HaVM 29/2002)

Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta 72/2002 (HE 72/2002)

Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain ja valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain muuttamisesta 205/2010 (HE 205/2010)

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain muuttamisesta (HE 195/2004)

Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta (HE 309/1993)

Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen hallitusmuodoksi 1/1998 (HE 1/1998)

Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä 14.3.2002/197 (197/2002)

Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain muuttamisesta 20.5.2011/535 (535/2011)

Laki valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta 21.12.1990/1224 (1224/1990)

Laki valtioneuvoston oikeuskanslerista 25.2.2000/193 (193/2000)

Perustuslakiuudistus 2000. Oikeusministeriö lainvalmisteluosaston julkaisu 3/2000. Helsinki 2000.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 40/2004 vp Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle Hallituksen esitys laiksi naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain muuttamisesta (PeVL 40/2004)

Perustuslakivaliokunnan lausunto 6/2003 vp Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle Hallituksen esitys laiksi tartuntatautilain muuttamisesta (PeVL 6/2003)

Perustuslakivaliokunnan mietintö 10/2009 vp Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2008 (PeVM 10/2009)

Suomen perustuslaki 11.6.1999/731 (731/1999)

Kertomukset

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2008. K 4/2009 vp

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2007. K 5/2008 vp

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2006. K 7/2007 vp

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2005. K 6/2006 vp

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2004. K 9/2005 vp

Esteellisyys säännösten kehittäminen. Oikeusasiamiehen erilliskertomus eduskunnalle. K 13/1993 vp

Lapsi, perheväkivalta ja viranomaisen vastuu. Oikeusasiamiehen erilliskertomus eduskunnalle 2006. K 1/2006 vp

Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2011. K 9/2012 vp

Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2008. K 17/2009 vp

Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2007. K 16/2008 vp

Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2006. K 15/2007 vp

Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2005. K 15/2006 vp

Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2004. K 15/2005 vp

Valtioneuvoston oikeuskanslerinviraston ratkaisut

OKA 17.10.1997 dnro 1162/1/96	AOK 26.4.2010 dnro 1565/1/10
OKA 12.3.2001 dnro 7/20/01	AOK 28.4.2011 dnro 4/50/09
AOKS 6.9.2004 dnro 1389/1/02	AOK 10.5.2000 dnro 1217/1/98
AOKS 23.11.2004 dnro 1091/1/03	OKA 30.10.2011 dnro 11/20/05
OKA 16.12.2005 dnro 1064/1/04	AOK 18.1.2012 dnro 1365/1/10
AOK 22.10.2008 dnro 69/1/06	AOK 8.5.2012 dnro 215/1/10
AOK 23.9.2009 dnro 150/1/08	AOK 15.5.2012 dnro 360/1/10
AOK 30.11.2009 dnro 1175/1/07	AOK 6.9.2012 dnro 716/1/11
AOK 11.1.2010 dnro 1333/1/07	

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian ratkaisut

EOA 23.3.2001 dnro 1348/4/98	AOA 26.8.2009 dnrot 3469/4/07 ja 4216/4/08
AOA 26.9.2001 dnro 2399/4/99	AOA 10.11.2009 dnro 3889/4/07
AOA 10.10.2001 dnro 1810/4/98	EOA 25.3.2010 dnro 1028/4/10
EOA 20.6.2002 dnro 1765/4/99	AOA 10.5.2010 dnro 1799/4/09
EOA 15.4.2004 dnro 1552/4/02	AOA 9.6.2010 dnro 1906/4/08
AOA 21.4.2005 dnro 2685/4/03	AOA 5.7.2010 dnro 1242/4/11
EOA 13.5.2005 dnro 298/4/04	EOA 14.8.2010 dnro 3857/4/10
AOA 17.5.2005 dnro 864/4/04	AOA 16.11.2010 dnro 1695/4/09
AOA 26.8.2005 dnro 869/4/03	AOA 20.12.2010 dnro 2299/4/09
AOA 30.9.2005 dnro 166/2/05	AOA 27.12.2010 dnro 227/4/09
AOA 30.11.2005 dnro 14/4/04	EOA 17.2.2011 dnro 4582/4/09
AOA 26.4.2006 dnro 3162/4/04	EOA 31.5.2011 dnrot 4538/4/09 ja 4664/4/09
EOA 30.6.2006 dnro 234/4/04	AOA 7.7.2011 dnro 3920/4/09
AOA 22.12.2006 dnro 754/4/04	EOA 26.10.2011 dnro 3320/4/10
AOA 22.1.2007 dnro 3326/4/05	EOA 28.12.2011 dnro 1151/2/10
EOA 28.5.2007 dnro 1567/4/05	EOA 15.2.2012 dnro 2635/4/10
AOA 6.9.2007 dnro 2300/4/05	AOA 17.2.2012 dnro 1468/4/11
AOA 25.9.2007 dnro 1513/4/05	AOAS 17.7.2012 dnro 2626/4/11
AOA 24.10.2007 dnro 1348/4/05	EOA 24.8.2012 dnro 2507/4/11
AOA 11.6.2008 dnro 1302/4/06	AOA 11.12.2012 dnro 3514/4/11
AOA 24.3.2009 dnro 3067/4/08	EOA 24.1.2013 dnro 1863/4/11
AOA 23.4.2009 dnro 817/4/08	AOA 14.2.2013 dnro 577/4/11
AOA 16.6.2009 dnro 208/4/08	AOA 27.3.2013 dnro 1256/4/05

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian tiedotteet

lehdistötiedote 22.5.2006

tiedote 11.1.2007

tiedote 13.9.2007

Lyhenneluettelo

AOA	Apulaisoikeusasiamies
AOAS	Apulaisoikeusasiamiehen sijainen
AOK	Apulaisoikeuskansleri
AOKS	Apulaisoikeuskanslerin sijainen
Dnro	diaarinumero
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
EN	Euroopan neuvosto
EOA	Oikeusasiamies
HaVM	Hallintovaliokunnan mietintö
HE	Hallituksen esitys eduskunnalle
Kela	Kansaneläkelaitos
OKA	Oikeuskansleri
PeVL	Perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	Perustuslakivaliokunnan mietintö
PL	Suomen perustuslaki
Valvira	Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto
YK	Yhdistyneet kansakunnat

1. JOHDANTO

Tarkastelen tässä tutkielmassa hallinnon oikeusperiaatteita ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisujen kautta. Hallinnon oikeusperiaatteet perustuvat hallinnon ja tuomioistuimien ratkaisukäytäntöihin. Hallinnon oikeusperiaatteet ovat samalla myös harkintavallan rajoitusperiaatteita ja ne ohjaavat lain sisällä eri ratkaisuvaihtoehtojen punnintaa. Hallinnon oikeusperiaatteista säädetään hallintolain toisen luvun 6 §:ssä. Hallintolain mukaisesti näitä ovat yhdenvertaisuus-, tarkoituksidonnaisuus-, objektiviteetti-, suhteellisuus- sekä luottamuksensuojan periaatteet. Tämä kokonaisuus, ylimpien laillisuusvalvojen kannanottojen kautta tarkasteltuna, on tutkimukseni pääasiallinen aihealue. Laillisuusvalvojat ovat jo pitkään seuranneet ja ohjanneet hallinnon oikeusperiaatteiden käyttöä varsinaisessa hallintotoiminnassa. Sen vuoksi valitsin tarkastelukulmaksi ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisut hallinnon oikeusperiaatteiden tarkemmalle tutkimiselle.

Työssäni pyrin lähestymään aihetta oikeusdogmaattiselta eli lainopilliselta kannalta. Analyysin kohteena ovat voimassaolevan oikeuden tulkinnallinen merkityssisältö eli oikeussäännöt, hallinnon oikeusperiaatteet ja ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisut. Tässä tutkimuksessa pyrin yleisesti hallinnon oikeusperiaatteita ja tilastoa tulkitsemalla löytämään vastauksen siihen, vaikuttavatko hallinnon oikeusperiaatteet enemmän laintasoisina ja tuodaanko niitä enemmän esille. Kuvailussa tukena käytän kyseisten lakien hallitusten esityksiä, valiokuntien mietintöjä, oikeuskirjallisuutta sekä ylimpien laillisuusvalvojen antamia ratkaisuja ja perusteluja kyseiseen aiheeseen liittyvissä asioissa. Teoreettisena taustana käytän hallinto-oikeudellisessa toiminnassa muotoutuneita yleisiä periaatteita.

Tarkoituksellisesti olen rajannut hallinnon oikeusperiaatteiden tutkimisen vain kansalliseen tasoon. Periaatteita jaotellaan ja systematisoidaan hieman eri tavoin eurooppalaisessa hallinto-oikeudessa, jossa niitä on jaettu materiaalisiin ja prosessuaalisiin periaatteisiin sekä tulkintaperiaatteisiin ja toimivallanjakoa koskeviin periaatteisiin. Kansallisella tasolla periaatteiden tarkoituksena hallintotoiminnassa on lähinnä suunnata viranomaisten tulkintaa sekä rajoittaa harkintavaltaa. Hierarkkisesti harkintavallan rajoitusperiaatteet ovat nyt säädelty ja voimassa lain tasolla, mutta niiden periaatteellinen vaikutus välittyy myös ylempää normihierarkiasta. Ratkaisussa 2626/4/11 on viitattu myös Schengen-ajasäännöstöön, mutta asian tarkastelu tässä työssä on tehty kansallisen lainsäädännön mukaisesti.

Hallintolain 6 §:stä huolimatta hallinnon oikeusperiaatteiden määrittely käytännössä on tapauskohtaista. Periaatteiden toteutuminen lainsäätäjän tarkoittamalla tavalla vaatii aina tulkintaa ja rajanvetoa. Konkretisoinneissa oikeuskäytäntö sekä ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisukäytän-

tö ovat tärkeitä, koska periaatteiden noudattamisen tarkastelu tarvitsee kytkennän aina johonkin todelliseen toimintaan.¹

Valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies ovat maamme ylimpiä laillisuusvalvojia. Rajauksen ylimpiin laillisuusvalvojiin tekee ajankohtaiseksi viimeaikaiset lainsäädännön uudistukset ja muutokset. Tarkastelen lyhyesti, mitä muutoksia heidän tehtäväkentässään on tapahtunut. Ylimmät laillisuusvalvojat eivät erikseen jaottele tai tilastoi ratkaisuja hallinnon oikeusperiaatteiden mukaisesti. Toisaalta voidaan myös huomioda, että perinteisesti juuri harkintavallan alaista periaatetta ei perinteisesti ole tuotu esille kirjoitetussa päätöksessä, vaan se on vaikuttanut muiden lakipykälien esille ottamiseen ja niiden painotukseen.

Tarkasteluni olen jaotellut niin, että ensiksi perehdyn ylimpien laillisuusvalvojen tehtäviin, toimivaltaan sekä käytettävissä oleviin reagointikeinoihin, jotta tiedämme, mitä toimenpiteitä heidän päätöksistään voi odottaa. Sen jälkeen tarkastelen lyhyesti hallinnon oikeusperiaatteita ja niiden muodostumista hallintolaissa. Sitten käsittelen jokaista harkintavallan rajoitusperiaatetta erikseen oikeudellisen lähdeaineiston kautta sekä samalla syvennyn niihin esimerkinomaisesti ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisujen kautta. Olen valinnut tämän tarkastelutavan, koska laillisuusvalvojen päätökset ovat aina yksittäistapauksellisia ja sen myötä se, mihin normeihin periaatteet ovat sidottu, muuttuvat kunkin tapauksen ominaispiirteiden myötä.

Viimeiseksi tarkastelen hallinnon oikeusperiaatteista tekemääni tilastoa. Työssäni haluan tarkastella, onko periaatteiden sääntelyllä laintasoisena ollut vaikutusta niiden ratkaisujen määriin. Sen vuoksi olen tilastoinut ratkaisuja päätösten ajankohdan mukaan ja sitä, ovatko ne johtaneet toimenpiteisiin vai eivät. Haluan tietää mainitaanko periaatteet hallintolain voimaan tulon jälkeen useammin muiden lakitasoisesti säädeltyjen normien rinnalla. Tilastosta haluan tehdä alustavaa arviointia ennen ja jälkeen hallintolain voimaan tulon. Tällä tavoin mielestäni painottuu hallinnon oikeusperiaatteiden perustuslaillinen vahvuus. Tilasto on koottu oikeusasiamiehen kanslian ratkaisutietokannasta, diaarin tietokannasta sekä vuosikertomusten tilastoista. Ratkaisut on poimittu hallinnon oikeusperiaatteiden nimillä eri taivutusmuodoissa ja eri tavoin kirjoitettuna. Tilasto sisältää 1 506 ratkaisua. Tietokanta on tarkistettu tammikuussa 2013.

¹ Hautamäki 2004 s. 80.

2. YLIMMÄT LAILLISUUSVALVOJAT

2.1. Valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies

Suomessa ylimpiä laillisuusvalvojia on kaksi, eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri. Suomen perustuslain (731/1999) 108 §:n ja 109 §:n mukaan valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävänä on valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa². Tehtäväänsä hoitaessaan ylimmät laillisuusvalvojat valvovat perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista julkisten tehtävien hoidossa³. Kuten perustuslain 109 §:ssä säädetään ylimmät laillisuusvalvojat antavat joka vuodelta kertomuksen toiminnastaan sekä lainkäytön tilasta ja lainsäädännössä havaitsemistaan puutteista eduskunnalle. Kertomusta perustuslakivaliokunnassa käsiteltäessä valiokunta voi esittää kannanmäärittelyjä ihmis- ja perusoikeusrikkomuksiin liittyneestä laillisuusvalvojien toiminnasta⁴. Tämän lisäksi perustuslain 108 §:n mukaan oikeuskanslerin tehtäviin kuuluu antaa kertomus myös valtioneuvostolle ja valvoa myös valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatointen lainmukaisuutta.⁵

Presidentti nimittää oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin virkaansa. Eduskunta puolestaan valitsee oikeusasiamiehen ja kaksi apulaisoikeusasiamiestä neljän vuoden toimikaudeksi kerrallaan.⁶ Oikeusasiamies voi kutsua sijaisen hoitamaan apulaisoikeusasiamiehen tehtäviä varsinaisen estyttyä tai tehtävän täyttämättä olemisen aikana. Tästä säädetään perustuslain 38 §:ssä sekä tarkemmin laissa eduskunnan oikeusasiamiehestä 16 §:ssä. Asemaltaan ylimmät laillisuusvalvojat voidaan rinnastaa toisiinsa. Molemmat toimivat tehtävässään itsenäisesti ja riippumattomasti. Ylimmille laillisuusvalvojille tehtyjen kanteluiden käsittelyssä kiinnitetään huomiota lainmukaisuuskysymysten lisäksi hyvään ja asialliseen virkamieskäytäntöön. Laillisuusvalvojien osana on painottaa kansalaisten oikeuksien suojaamista valvoessaan lakien noudattamista viranomaisten toiminnassa⁷.

Perustuslain 108 §:n ja 109 §:n mukaisesti laillisuusvalvojilla on melkein samat tehtävät ja toimivallat.⁸ Perustuslain antamassa toimeksiannossa on erotettavissa kaksi osaa. Lakien noudat-

² Suomen perustuslaki (731/1999) 108 § ja 109 §, ks. myös Perustuslakiuudistus 2000, Suomen perustuslaki (731/1999) s. 1650–1651., Mäenpää 2003 s. 434–435., Heuru 2003 s. 408–409.

³ Ojanen 2003 s. 84 ja s. 87.

⁴ Saraviita 1998 s. 160.

⁵ Perustuslakiuudistus 2000, Suomen perustuslaki (731/1999) s. 1650–1651.

⁶ Heuru 2003 s. 408.

⁷ Hidén 1994 s. 269.

⁸ Suomen perustuslaki (731/1999) 108 § ja 109 §.

tamisen ja velvollisuuksien täyttämisen valvonta on näistä perinteistä laillisuusvalvontaa. Uusia perustuslaillisia tehtäviä edustaa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvonta.⁹ Nämä viranomaiset toimivat yleisinä kanteluviranomaisina, ja kantelu voidaan tehdä kummalle tahansa. Laillisuusvalvontaa harjoitetaan pääasiallisesti yksityisten henkilöiden tekemien hallintokanteluiden pohjalta¹⁰. Oikeuskansleri ja oikeusasiamies voivat ottaa oma-aloitteisesti tutkittavakseen laillisuusvalvontaan kuuluvan asian ja sen lisäksi he tekevät myös tarkastuksia.

Laillisuusvalvojille osoitettujen kanteluiden määrät ja tehtävät ovat jatkuvasti kasvaneet. Kuitenkin näiden hallitsemiseksi oli koettu, ettei laki antanut tarpeellista harkintavaltaa tutkimiskynnyksen nostamiseksi.¹¹ Lakimuutoksella pyrittiin lisäämään joustavuutta ja harkintavaltaa kanteluiden käsittelyyn. Silloin voidaan lisätä resursseja oma-aloitteiseen valvontaan ja keskittyä oikeusturvan ja perusoikeuksien nopeaan ja tehokkaaseen käsittelyyn. Näiden lisäksi ajatuksena oli myös yhtenäistää laillisuusvalvojien tehtävät lainsäätämisen seurannassa ja perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvonnassa.¹²

Kanteluiden tutkinnan kriteerit määritellään lain tasolla. Lakien muutoksessa (20.5.2011/535 ja 536) tutkimissäännöstä ei sisällöllisesti muutettu, mutta nyt sen voi nähdä kantelututkinnan yleisenä prosessinedellytyssääntönä. Kantelu otetaan tutkittavaksi, jos se kuuluu laillisuusvalvojien toimivaltaan ja se antaa aihetta epäillä valvottavan lainvastaista menettelyä tai velvollisuuksien täyttämättä jättämistä tai jos lainvalvojalla on siihen muuta aihetta.¹³ Harkinnanvaraisuus otettiin mukaan muutettuihin lakeihin eduskunnan oikeusasiamiehestä 3 §:ään ja valtioneuvoston oikeuskanslerista 4 §:ään. Oikeusasiamies tai oikeuskansleri ryhtyy kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän lain noudattamisen, oikeusturvan toteutumisen ja perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta katsoo olevan aihetta. Asiassa hankitaan laillisuusvalvojan tarpeelliseksi katsoma selvitys. Tällä uudella säännöksellä on suuri merkitys, koska se ilmaisee, että tutkintakynnyksen ylityttyä on kanteluiden tutkinnassa käytettävissä tapauskohtaista harkintaa. Harkintavalta ohjautuu tällöin lain noudattamisen, oikeusturvan toteutumisen ja perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kriteereiden perusteella.¹⁴

Uudistuksessa annettiin laillisuusvalvojille mahdollisuus siirtää kantelun käsittely toimivaltaiselle viranomaiselle asian laadun perusteella. Viranomaisen edellytetään ilmoittavan päätöksestään

⁹ Pölönen 2010 s. 45.

¹⁰ Suomen perustuslaki (731/1999) 108 § ja 109 §.

¹¹ Paunio 2010 s. 14., HE 205/2010 s.7., PeVM 10/2009 vp.

¹² Tallroth 2012 s. 57. HE 205/2010 s.7., PeVM 10/2009 vp., Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä (535/2011) 3 §.

¹³ Pajuoja – Pölönen 2011 s. 472–473.

¹⁴ Pajuoja – Pölönen 2011 s. 472–473.

tai muista toimenpiteistään asiassa. Jos ratkaisu ei tyydytä laillisuusvalvojaa, voidaan se oman aloitteen tyyppisesti ottaa uudelleen tutkittavaksi.¹⁵

Laillisuusvalvojien käsitellessä kanteluita arvioidaan niiden menettelytapojen asianmukaisuutta ja kiinnitetään myös huomiota aineellista sisältöä koskeviin kysymyksiin.¹⁶ Kun kantelujen käsittelyä tarkastellaan perus- ja ihmisoikeuksien edistämisen kannalta, ovat sellaiset kantelut hyödyllisiä, joissa nousee esille jokin puuttumista edellyttävä asiantila. Jos asia saadaan tällöin käsiteltyä perusteellisesti ja nopeasti, niin silloin laillisuusvalvonta pystyy yhdistämään yleisten ja yksityisten intressien näkökulmat. Tämän perus- ja ihmisoikeuksien näkökulman edistämiseksi voidaan katsoa, että on tarpeellista priorisoida joitakin asioita toisia kiireellisimmäksi. Asioiden kiireellisyyden priorisointi ja eriytetyt käsittelytavat ovat perusteltuja, jotta laillisuusvalvonnalla olisi vaikutusta ja voitaisiin tarpeellisesti ja joutuisasti puuttua asioihin.¹⁷

Tarkastusten suorittaminen on osa laillisuusvalvojien ennaltaehkäisevää tehtävää¹⁸. Koska perus- ja ihmisoikeuksien huomioiminen on laillisuusvalvojien erityistehtävä, on tämä näkökulma esillä tarkastusten suorittamisessa. Sen lisäksi käsitellään yleensä jotakin konkreettista tavoitetta. Voidaan esimerkiksi seurata noudattavatko viranomaiset yhdenvertaisuuden edistamisvelvoitetaan ja, ettei syrjintäkieltoa rikota.¹⁹ Tarkastuksia voidaan tehdä myös ennalta ilmoittamatta. Tarkastusten yhteydessä laitoksiin sijoitetuilla henkilöillä on aina mahdollisuus luottamukselliseen keskusteluun oikeusasiamiehen, oikeuskanslerin tai hänen avustajansa kanssa. Usein tarkastuksissa on huomattu epäkohtia, joita on tarkemmin selvitetty omana aloitteena.²⁰ Tarkastukset välittävät tärkeää tietoa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen ongelmista julkisten tehtävien hoidossa.²¹

Valvonnan tehokkuuden varmistamiseksi laillisuusvalvojat ovat valtuutettuja saamaan riittävät tiedot valvonnan toimiin kuuluvista toimista sekä toimenpiteisiin ryhtymisestä lainvastaisuuksien johdosta tai niiden ehkäisemiseksi. Kanteluiden, tarkastusten tai joukkotiedotusvälineistä saatujen tietojen perusteella tutkittavien asioiden selvittämiseksi on olennaista lainvalvojien rajoituksettomat oikeudet olla läsnä viranomaisten istunnoissa sekä oikeudet saada tietoja viran-

¹⁵ Pajuja – Pölönen 2011 s. 477–479.

¹⁶ Keinänen 2007 s. 18.

¹⁷ Pajuja – Pölönen 2011 s. 347–348.

¹⁸ K 4/2009 vp s. 32.

¹⁹ Pohjolainen 2004 s. 280.

²⁰ K 4/2009 vp s. 32.

²¹ Paunio 2010 s. 14.

omaisten asiakirjoista. Laillisuusvalvojien tiedonsaantioikeutta eivät rajoita mitkään säännökset ja päätökset, jotka muutoin voivat rajoittaa asiakirjojen salassapitoa.²²

Päällekkäisyyksien välttämiseksi ja työmäärien tasaamiseksi on osa laillisuusvalvonnan piiriin kuuluvista asioista annettu pääasiallisesti oikeusasiamiehen tehtäväksi²³. Perustuslain 110 §:n mukaan tehtävistä voidaan säätää lailla, mutta se ei saa kaventaa kummankaan laillisuusvalvonnan toimivaltaa. Asiaa ohjaa laki valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta (21.12.1990/1224). Työnjaon perusteella voidaan katsoa, että oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin tehtävät ovat eriytyneet viime aikoina. Oikeuskanslerin ratkaistavaksi kuuluvat asianajajien, julkisten oikeusavustajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien toiminnan valvonta. Käytännössä valvonta tapahtuu Suomen Asianajajaliiton kautta, jotta turvataan asianajajakunnan itsenäisyys ja riippumattomuus. Tämän lisäksi oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa tasavallan presidentin sekä valtioneuvoston virkatoimien lainmukaisuutta. Oikeuskansleri on perinteisesti vapautettu puolustusvoimien, Rajavartiolaitoksen, rauhanturvaamishenkilöstön ja sotilasoikeudenkäyntiä kuten myös pakkokeinolaissa säädeltyä kiinniottamista, pidättämistä, vangitsemista ja matkustuskieltoa sekä säilöönottamista tai muuta vapauden riistoa koskevista lain noudattamisen valvonnasta.²⁴ Nämä asiat siirretään säännönmukaisesti oikeusasiamiehelle ratkaistavaksi²⁵.

Oikeudenhoidon alueen uudistuksessa vuonna 1997 perustettiin valtakunnansyyttäjänvirasto. Aiemmin oikeuskanslerille kuuluneet syyttäjän tehtävät siirtyivät uudelle organisaatiolle. Sitä ennen oli esitetty kritiikkiä valtioneuvoston oikeuskanslerin liian monisuuntaisille rooleille ja siten muutos selkiytti ja loi edellytyksiä tehostamiselle oikeudenhoidossa.²⁶

Oikeusasiamiehelle on myös annettu erityistehtäviä. Telekuuntelun, televalvonnan ja teknisen kuuntelun käytön valvonta tuli oikeusasiamiehen alaisuuteen vuonna 1995. Tätä käsitellään erillisessä jaksossa oikeusasiamiehen toimintakertomuksessa.²⁷ Telepakkokeinojen käyttö vaatii yleensä tuomioistuimen päätöksen ja lain mukaan sisäasiainministeriön, puolustusministeriön, Rajavartiolaitoksen ja tullin pitää antaa vuosittain kertomus oikeusasiamiehelle niiden käytöstä²⁸. Telekuunteluun ja -valvontaan yms. oikeusasiamiehelle annettavien kertomusten merkitystä on kritisoitu, koska oikeusasiamiehen valvonta vain täydentää poliisin omaa sisäistä valvontaa.

²² Hidén 1994 s. 267., Suomen perustuslaki (731/1999) 111 §.

²³ Hidén 1994 s. 268.

²⁴ Nieminen 2008 s. 97., K 9/2012 vp s. 25–28.

²⁵ Hidén 1994 s. 268.

²⁶ Kekkonen 2009 s. 265.

²⁷ Nieminen 2008 s. 96.

²⁸ K 4/2009 vp s. 77–78.

Lisäksi oikeusasiamies on kaukana käytetystä toiminnasta, eikä voi ohjata tai asettaa rajoja viranomaisille tai korjata lainsäädännön puutteita.²⁹ Näiden lisäksi myös peitetoinnasta ja valeostoista on lailla määrätty annettavaksi kertomukset oikeusasiamiehelle³⁰.

Oikeusasiamiehen erityistehtäviin kuuluu myös lasten oikeuksien valvonta. Se liittyy valvontamekanismiin, jota edellytetään YK:n lapsen oikeuksien sopimuksessa. Oikeusasiamies on antanut asiasta eduskunnalle erilliskertomuksen Lapsi, perheväkivalta ja viranomaisen vastuu³¹. On mielenkiintoista seurata, miten oikeusasiamiehelle annetut erityistehtävät tulevat vaikuttamaan toimintaan. Oikeusasiamiehelle annetut erilaiset erityistehtävät eroavat sen yleisestä laillisuusvalvontatehtävästä. Tehtävien toteuttamiseksi valtiolla olisi runsaasti harkintavaltaa, jolloin niiden ei ole välttämätöntä sijoittua laillisuusvalvontaelimen toiminnan yhteyteen. Tähän päädyttyä se on tarkoittanut oikeusasiamiehen toimintatapojen osittaista uudistamista.³²

Suuri muutos tapahtui, kun oikeusasiamiehen kanslian yhteyteen perustettiin erillinen ihmisoikeuskeskus osana oikeusasiamiesinstituutiota eduskunnan oikeusasiamiehen lain muutoksella (20.5.2011/535). Kansallisesti ja kansainvälisesti on todettu, että perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseksi tarvitaan riittävää panostusta valvontaan.³³ YK:n Pariisin periaatteiden mukainen kansallinen ihmisoikeusinstituutio Suomessa muodostuu oikeusasiamiehen, ihmisoikeuskeskuksen ja ihmisoikeusvaltuuskunnan muodostamasta kokonaisuudesta.³⁴

Ihmisoikeusinstituutiolta edellytetään koulutus-, tutkimus- ja edistämistehtävää. Instituution tehtävänä ja tavoitteena on koordinoida ihmisoikeuskentän eri toimintoja ja luoda yhteinen tiedonvaihtokanava. Ihmisoikeusvaltuuskunta on se elin, jossa eri toimijat voivat käyttää niille annettua puhe- ja äänivaltaa. Ihmisoikeusvaltuuskunta vastaa merkittävistä toiminnallisista linjauksista sekä käsittelee ja päättää ihmisoikeuskeskuksen tehtäviin kuuluvat laajakantoiset ja periaatteellisesti tärkeät perus- ja ihmisoikeusasiat. Ihmisoikeuskeskus laittaa ne asianmukaisesti täytäntöön. Keskus antaa myös itsenäisessä päätösvallassaan pysyvistä asioista lausuntoja ja aloiteasioita. Ihmisoikeuskeskuksen tehtävinä ovat perus- ja ihmisoikeuksia koskevan tiedon, kasvatuksen, koulutuksen ja tutkimuksen edistäminen ja niihin liittyvä yhteistyö. Ihmisoikeuskeskus on valtiovallasta riippumaton toimija, jonka tehtävänä on puuttua epäkohtiin, tarkoittaen

²⁹ Nieminen 2008 s. 98.

³⁰ K 6/2006 vp s. 69.

³¹ K 1/2006 vp.

³² Nieminen 2008 s. 96.

³³ Paunio 2010 s. 12.

³⁴ Pajuoja – Pölönen 2011 s. 425–427 ja s. 451–456., Pohjolainen 2004 s. 284–285.

lausuntojen antamista, omien aloitteiden käsittelyä tai julkisten tai yksityisten tahojen huomion kiinnittämistä epäkohtiin. Epäkohtiin voidaan puuttua myös kansainvälisesti varjoraporteilla.³⁵

Myös vireillä olevissa hankkeissa oikeusasiamies on ollut esillä. YK:n kidutuksen vastaisen sopimuksen lisäpöytäkirja edellyttää valvontamekanismin perustamista Suomeen, YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksien sopimuksen ratifioimiseksi ja ihmiskaupparaporttoijan tehtävään edellytetään riippumatonta toimielintä.³⁶ Oikeusasiamies on myös itse aloitteellisesti toiminut toimivallan laajentamiseksi kansainväliselle tasolle niin, että se voisi laittaa vireille ihmisoikeusprosesseja ihmisoikeustoimielimissä. Oikeusasiamiehellä on yhteydet Euroopan parlamentin oikeusasiamiehenvirastoon sekä muihin kansallisiin oikeusasiamiehiin ympäri maailmaa. Oikeusasiamiehellä on ihmisoikeuksien osalta laajemmat toimintamahdollisuudet kuin oikeuskanslerilla.³⁷ Ongelmallista on se, että kansallisen valvontajärjestelmän pitäisi toimia ennaltaehkäisevästi, eikä tyytyä vain havaittuihin rikkomuksiin reagoivaan rooliin.³⁸

Oikeudellinen sääntely on monimutkaistunut ja kasvanut sekä kehityksen eurooppalaistuminen ja perusoikeusjuridisen ajattelutavan leviäminen ovat vaikuttaneet viranomaisia velvoittaviin normeihin ja samalla niiden harkintavallan laajuuteen. Laillisuusvalvoja joutuu tarkastelemaan yksittäistä kanteluasiaa viranomaistoimintaa koskevien velvoitteiden ja tavoitteiden kannalta, mutta joutuu samalla yhdistämään sekä hallinnon asiakkaan että julkista valtaa käyttävän tahon erilaiset näkökulmat perus- ja ihmisoikeusnäkökulmaan. Tämä tarkoittaa sitä, että vaikka menettely olisi ollut laillisesti moitteetonta eikä olisi antanut aihetta toimenpiteisiin laillisuusvalvojen puolesta, voi sama menettely perus- ja ihmisoikeuksien kannalta katsottuna johtaa tilanteeseen puuttumiseen. Erityisesti näin voi olla, kun muutoin lainmukainen tilanne johtaisi kohtuuttomuuteen yksittäistapauksessa tai antaisi aihetta arvosteluun hyvän hallinnon kannalta.³⁹

Suomen perustuslain 108 § ja 109 § edellyttävät perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvomista. Perus- ja ihmisoikeusmyönteisen tulkinnan tarkoituksena on tuoda esille yksittäistapauksia arvioidessa lain kirjaimen takana vaikuttavat perustavaa laatua olevat oikeudet ja valtiosääntöiset periaatteet. Lain sanamuotoa syvemmmälle menevässä oikeudellisessa analyysissä voidaan arvioida muun muassa sovellettavan lain laatua eli ovatko esimerkiksi lain tai asetuksen säännökset riittävän täsmälliset, jotta viranomaiselle muodostuu toimivaltuudet tiettyyn toimeen. Perus- ja ihmisoikeusajattelu voi myös nostaa esille aukkoja sääntelyssä tai sääntelyjä ja tulkin-

³⁵ Pajuja – Pölönen 2011 s. 425–427 ja s. 451–456., Pohjolainen 2004 s. 284–285., Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä (197/2002) 19 d §.

³⁶ Nieminen 2008 s. 96–97.

³⁷ Saraviita 1998 s. 160–161.

³⁸ Nieminen 2008 s. 101.

³⁹ Pajuja – Pölönen 2011 s. 345–346.

toja, jotka puuttuvat liiallisesti perus- ja ihmisoikeuksiin. Perusoikeusnäkökulmasta katsottuna jokin säännös voidaan asettaa oikeusjärjestyksen kokonaisuuden osaksi ja ottaa sen tulkinnassa huomioon oikeusjärjestyksen taustalla olevat arvot ja tavoitteet. Lain noudattaminen ei siis vain viittaa viranomaisten velvollisuuksiin, vaan ihmisille lailla säädettyihin oikeuksiin ja niiden kunnioittamiseen ja aktiiviseen edistämiseen. Tarkasteltuna asioita ihmisen oikeuksien toteuttamisen näkökulmasta voi laillisuusvalvojilla olla syytä reagointiin, vaikka viranomaisen ei voisi katsoa menetelleen lainvastaisesti tai ylittäneen harkintavaltansa.⁴⁰

Perus- ja ihmisoikeuksien painottaminen on vaikuttanut valvontatehtävän kysymyksen asetteluissa ja toiminnoissa. Näkökulma on erityisesti korostunut tarkastusten toimittamisessa sekä omien aloitteiden tutkimisessa, mutta erityisesti kanteluiden käsittelyssä painopistettä on muutettu. Perustuslakiuudistuksen jälkeen kantelujen käsittelyssä on lisätty menettelytapojen asianmukaisuuden arviointia ja aineellisen sisällön käsittelyä. Aiemmin kantelut käsiteltiin lähinnä menettelykanteluina, ja uudistuksen jälkeen kannanotot saattavat ulottua aineellista sisältöä koskeviin kysymyksiin eli niitä voidaan kutsua myös sisältökanteluiksi tai aineellisiksi kanteluiksi. Perus- ja ihmisoikeuksien oma luku toimintakertomuksessa on lisännyt perus- ja ihmisoikeusnäkökulman läpinäkyvyyttä ja hahmottanut sen painoarvoa laillisuusvalvojien työssä. Muutoin ratkaisuja pitäisi etsiä yksittäin, koska useissa päätöksissä on linjauksia perus- ja ihmisoikeuksista.⁴¹

Ylimmät laillisuusvalvojat luovat ja tulkitsevat lainsäädäntöä silloin, kun säädöksiin on jäänyt aukkoja. Säännökset voivat olla sanamuodoltaan laveita ja esityöt, oikeuskirjallisuus ja oikeuskäytäntö ovat kirjoitettu niukkaan muotoon.⁴² Määtä ja Keinäsen mukaan laillisuusvalvoja jou-
tuu tällöin rajaamaan ja puntaroimaan eri perus- ja ihmisoikeuksien painoarvoja. Näistä ratkaisuista saadaan suuntaviivoja ja periaatteita perusoikeuksien lainsäädännön tulkitsemiseksi. Toisaalta säädösten aukkotilanteissa on myös korostettu hallinnonalan johdon roolia valvonnassa ja ohjauksessa.⁴³ Viranomaisilla on tapana huomioda vain omaa hallinnonalaansa koskevat laillisuusvalvojien ratkaisut. Kuitenkin yleisempiä tulkintaohjeita perustuslain suojaamiin oikeuksiin muodostuu eri alojen ratkaisukäytännössä.⁴⁴

Laillisuusvalvonnan seuraamuksena lähetetään päätös tiedoksi viranomaiselle. Vaikka suoranaista virhettä ei havaittu, päätös saattaa sisältää esimerkiksi suosituksen menettelyn parantamisesta.

⁴⁰ Pajuoja – Pölönen 2011 s. 346–347.

⁴¹ Keinänen 2007 s. 17–18.

⁴² Määttä 2007. s. 129.

⁴³ Määttä 2007 s. 128–129.

⁴⁴ Määttä 2007 s. 129.

Tällä tavoin oikeus hyvään hallintoon konkretisoituu ja siten voidaan optimoida myös perusoikeuksia. Oikeusasiamiehen päätöksillä on katsottu olevan merkitystä kotimaisessa viranomaiskäytännössä⁴⁵. Toisaalta tuomarit ja virkamiehet kokevat jo huomautuksen vakavana virkatointeen kohdistuvana kritiikkinä. Luottamus laillisuusvalvojiin vaikuttaa lujalta. Syinä kanteluiden määrän kasvuun voivat olla monimutkaistuva lainsäädäntö tai tietoisuus perusoikeuksista ja kantelun mahdollisuudesta. Samalla kanteluiden käsittelyajat aiheuttavat tyytymättömyyttä, koska päätösten saaminen on pitkittynyt.⁴⁶

Vuonna 1995 toteutetulla perusoikeusuudistuksella ei haluttu laajentaa laillisuusvalvojen toimivaltaa eikä lisätä laillisuusvalvojen valvontavelvollisuutta yksityiseen sektoriin nähden. Esimerkiksi julkisoikeudellisten yhdistysten valvonta rajoittuu sille laissa määriteltyihin julkisiin tehtäviin. Perusoikeuksien valvontavelvollisuudessa pitää kiinnittää huomio niihin tilanteisiin, joissa julkisia tehtäviä on yksityistetty. Organisaatiomuotoa muuttamalla ei voida kaventaa laillisuusvalvonnan alaa. Laillisuusvalvojen toimivallan arvioimiseksi käytetään ensisijaisesti lainsäätäjän kannanottoja, jos niitä ei ole arvioidaan toimivaltaa itsenäisesti ja tapauskohtaisesti. Viime kädessä toimivallan mukaiselle julkisen tehtävän käsitteelle sisällön antaa oikeusasiamies.⁴⁷

Suomessa perusoikeuksien toteutumista valvotaan pääasiallisesti ennakoivalvonnassa eli eduskunnan käsiteltäväksi jätettävät lait ja asetukset ovat perustuslain ja muiden lakien mukaisia. Jälkivalvonta on yksittäistapauksellista. Kansalainen voi turvautua tuomioistuimiin tai saattaa asian laillisuusvalvojen tarkasteltavaksi. Tällöin jälkivalvonta täydentää ennakoivalvontaa ja myös mahdollistaa perusoikeuksien konkreettisen laiminlyöntien esilletuonnin.⁴⁸

⁴⁵ Keinänen 2007 s. 18.

⁴⁶ Tallroth 2012 s. 51 ja s. 53–54.

⁴⁷ Sarja 2010 s. 43–44.

⁴⁸ Tallroth 2012 s. 14–16.

2.3. Oikeuskanslerin ennakkovalvonta

Suomen perustuslain 108 §:n mukaan oikeuskanslerin tehtäviin kuuluu valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien lainmukaisuutta. Oikeuskansleri on keskeinen oikeudellinen asiantuntija ja valvoja valtioneuvostossa⁴⁹. Valtioneuvoston päätöksentekoa edeltävissä oikeudellisissa kannanotoissa, menettelyohjeissa ja lausunnoissa tarkoituksena on antaa presidentille, valtioneuvostolle ja ministeriöille heidän tarvitsemat lausunnot lain oikeasta tulkinnasta, oikeudellisia lisätietoja kannanmäärittelyjä varten, oikeudellisia tietoja vastaavista asioista valtioneuvostokäytännössä sekä varmistaa ennakkollinen toimenpiteiden lainmukaisuus.⁵⁰

Valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan perustuslakivaliokunta valvovat ennakkoon perusoikeuksia lainsäädäntötoiminnassa.⁵¹ Oikeuskanslerin ennakkovalvontaa säädelään perustuslain 108 §:ssä. Sääntely on suppeaa, eikä valtioneuvoston oikeuskanslerista annetussa laissa ole tarkempia säädöksiä asiasta.⁵² Valvonta sisältää suurelta osin valtioneuvoston yleisistunnon ja tasavallan presidentin esittelyjen päätöslistojen ennakkollisen tarkastamisen⁵³. Ennakkotarkistuksessa tutkitaan lakiehdotuksen sisältämät hallitukset esitykset, asetusehdotukset ja ehdotukset hallituksen muiksi päätöksiksi.⁵⁴ Ennakollisilla toimenpiteillä on tarkoituksena huolehtia päätöksenteon lainmukaisuudesta ja että hallituksen esitykset täyttävät oikeudelliset perusvaatimukset, jotta esitys voidaan antaa eduskunnalle.⁵⁵ Oikeuskansleri ei voi tehdä korjauksia hallituksen esitykseen. Hän voi vain esittää korjaus- tai täydennyspyynnön esittelevälle ministeriölle.⁵⁶ Lainsäädäntöteknisesti tai perusteluiltaan puutteellisen lakiehdotuksen pysäyttämiseen oikeuskanslerilla ei ole oikeudellisia keinoja käytettävissä. Lopullinen lain sisällön arviointi kuuluu eduskunnalle.⁵⁷

Oikeuskanslerin ja perustuslakivaliokunnan välisestä suhteesta ei ole säädetty laissa, kun he tulkitsevat perustuslakia. Oikeuskanslerin tehtävänä on huolehtia asetusten yhdenmukaisuudesta perustuslakivaliokunnan kantojen kanssa. Tarkoituksena on noudattaa samaa tulkintaa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin toiminnassa ja taata yhtenäinen linja kaikilla lainsäädännön tasoilla. Jos perustuslakivaliokunnan kantaa ei ole käytettävissä, voi oikeuskansleri edistää pe-

⁴⁹ Saraviita 1998 s. 161.

⁵⁰ Suomen perustuslaki (731/1999) 108 §., HE 1/1998 vp s. 165–166, K 17/2009 vp s. 22–23.

⁵¹ Tallroth 2012 s. 16.

⁵² Suomen perustuslaki (731/1999) 108 §., K 18/2010 vp s. 22.

⁵³ K 18/2010 vp s. 22.

⁵⁴ Tallroth 2012 s. 18.

⁵⁵ K 17/2009 vp s. 22.

⁵⁶ Tallroth 2012 s. 19.

⁵⁷ K 17/2009 vp s. 27.

rusoikeuksia lausumalla käsityksensä siitä, miten perusoikeuksille annetaan parhaat toteutumisen mahdollisuudet.⁵⁸

Oikeuskanslerin tärkein tehtävä on valvoa laillista järjestystä ja voimassa olevia säännöksiä valtioneuvoston asiainkäsittelyssä⁵⁹. Hänellä on läsnäolo-oikeus ja läsnäolovelvollisuus kaikissa valtioneuvoston yleisistunnoissa⁶⁰. Oikeuskanslerin varamiehenä toimii apulaisoikeuskansleri⁶¹. Läsnä ollessaan presidentin esittelyissä ja valtioneuvoston yleisistunnossa oikeuskanslerilla on puheoikeus sekä velvollisuus esittää huomautus, jos menettelyssä ilmenee lainvastaisuutta. Oikeuskanslerin tehtävänä on puuttua vain laillisuuskysymyksiin, eikä hän laillisuusperusteellaan voi estää päätösten tekemistä tai saada niitä lykättyä.⁶²

Oikeuskanslerin tehtävänä on esittää perusteltu huomautus, jos päätöksen laillisuus tai valtioneuvoston toimenpide antaa siihen aihetta. Jos sitä ei huomioida, oikeuskanslerin tulee merkittyä kannanottonsa valtioneuvoston pöytäkirjaan. Pöytäkirjamerkintä ei estä valtioneuvostoa tekemästä päätöstä, joten esimerkiksi perusoikeuksien turvaamiselle sillä ei ole juurikaan käytännön merkitystä. Oikeuskansleri ei osallistu valtioneuvoston päätöksentekoon vaan vain valvoo sitä.⁶³ Oikeusasiamies on oikeutettu esiintymään oma-aloitteisesti valtioneuvoston yleisistunnossa ja presidentin esittelyssä. Vain harvassa tapauksessa oikeusasiamies on tätä oikeutta kuitenkaan käyttänyt. Oikeusasiamies ei osallistu säädösvalmisteluun.⁶⁴

Perustuslain uudistuksessa sekä oikeuskanslerille että oikeusasiamiehelle annettiin entistä ankarammat valtuudet valtioneuvoston ja tasavallan presidentin toimien lainmukaisuuden valvonnalle. Tutkinta voidaan nykyään aloittaa ylimpien laillisuusvalvojien ilmoituksen perusteella tai sen voi saattaa vireille eduskunta tai muu valiokunta kuin perustuslakivaliokunta. Tasavallan presidentin virkatoimien laillisuuden valvonnassa oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen velvollisuudet ovat tuntuvammat ja selvemmät kuin aiemmin.⁶⁵ Oikeuskanslerin tehtäviin kuuluu myös osallistua hallituksen iltakouluun, joka on valtioneuvoston päätöksentekomenettelyn ulkopuolella toimiva epävirallinen kolleginen työskentely.⁶⁶

⁵⁸ Tallroth 2012 s. 21–23.

⁵⁹ Numminen 2009 s. 94.

⁶⁰ Tallroth 2012 s. 23., toisin Hidén 1974 s. 115. Hänen mukaansa oikeuskanslerilla ei ole ehdoton virkavelvollisuus olla läsnä, eikä läsnäolo ole tehtävien päätösten laillisuuden edellytyksenä.

⁶¹ Numminen 2009 s. 94.

⁶² Hidén 1974 s. 115.

⁶³ Tallroth 2012 s. 23. ja s. 25.

⁶⁴ Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä (197/2002) 1 §., Saraviita 1998 s. 159.

⁶⁵ Seppinen 2009 s. 211.

⁶⁶ Numminen 2009 s. 96–97.

2.4. Laillisuusvalvojen käytettävissä olevat toimenpiteet

Laillisuusvalvojen keskeiset valvontatoimenpiteet ovat samansisältöisiä⁶⁷. Toimenpiteitä ovat yhtenevästi syyte, huomautus, käsitys, esitys, käsittelyaikana tapahtunut korjaus sekä muu toimenpide. Uusina toimenpiteinä ovat käytettävissä hyvitys ja sovittelu. Näiden lisäksi oikeuskanslerinvirasto tilastoi toimenpiteeksi muun kannanoton.⁶⁸ Oikeuskanslerilla ja oikeusasiamiehellä ei ole toimivaltaa muuttaa viranomaisten tekemiä ratkaisuja eikä heidän toimintaansa ole tarkoitettu korvaamaan käytettävissä olevia varsinaisia muutoksenhakekeinoja⁶⁹. Laillisuusvalvojen toimenpiteistä on säädetty perustuslain sekä tavallisen lain tasolla.

Suomen perustuslain (731/1999) 115 §:n mukaan oikeuskansleri tai oikeusasiamies voi tehdä ilmoituksen valtioneuvoston jäsenen virkatoimen lainmukaisuuden tutkimiseksi eduskunnan perustuslakivaliokunnassa. Tällä tarkoitetaan niin kutsuttua ministerivastuuasiasiaa. Myös itse oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen oikeudellisesta vastuusta on säädetty perustuslain 117 §:ssä.

Suomen perustuslaissa (731/1999) säännellään oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen syyteoikeudesta 110 §:ssä, jonka mukaan oikeuskansleri tai oikeusasiamies voi ajaa syytettä tai määrätä syytteen nostettavaksi laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa. Sen lisäksi lain 113 §:ssä ja 114 §:ssä säännellään tasavallan presidentin ja valtioneuvoston jäsenen syytteeseen asettamisesta. Laissa eduskunnan oikeusasiamiehestä (197/2002) ei säädetä omassa pykälässään syytteen nostamisesta. Se määritellään negatiivisesti lain 10 §:n mukaan. Oikeusasiamies voi harkita, ettei syytteen nostaminen tai valvottavan kurinpitomenettelyyn saattaminen ole tarpeellista, vaikka valvottava on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä. Laissa valtioneuvoston oikeuskanslerista (193/2000) säännös määritellään samansisältöisesti. Jo ennen perustuslakiuudistusta syytteiden ja kurinpitoesitysten tekeminen oli vähentynyt käytännössä⁷⁰.

Syytteen sijasta voidaan myös antaa lievempänä toimenpiteenä huomautus vastaisuuden varalle. Asiasta säännellään laissa valtioneuvoston oikeuskanslerista (193/2000) 6 §:ssä ja laissa eduskunnan oikeusasiamiehestä (197/2002) 10 §:ssä sekä Suomen perustuslaissa (731/1999) 112 §:ssä huomautuksen antamisena valtioneuvoston, ministerin tai tasavallan presidentin päätökseen tai toimenpiteeseen. Huomautus on sääntelemätön toimenpide, jolla ei ole juridista merkitystä. Sen sisältönä on lainvalvojan kritiikin esittäminen, joka saatetaan vastuullisen virkamiehen tai viranomaisen tietoon. Lainvalvojan arvovallalla ja julkisesti annetulla huomautuksella,

⁶⁷ Mäenpää 2008 b. s. 274.

⁶⁸ Esim. K 4/2009 vp s. 260. ja K 17/2009 vp s. 265.

⁶⁹ Hidén 1994 s. 268.

⁷⁰ Hidén 1994 s. 268.

johon sisältyy tieto syytteen mahdollisuudesta menettelyn toistuessa, on sen teho viranomaisten menettelyjen korjaamisessa ollut yhtä suuri kuin virkasyytteilläkin.⁷¹

Edellä mainittujen toimenpiteiden lisäksi laillisuusvalvojiilla on mahdollisuus antaa käsityksensä lain oikeasta tulkinnasta viranomaisten tietoon. Laissa eduskunnan oikeusasiamiehestä (197/2002) 10 §:n mukaan oikeusasiamies voi saattaa valvottavan tietoon käsityksensä lain mukaisesta menettelystä tai kiinnittää huomiota hyvän hallintotavan vaatimuksiin tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistäviin näkökohtiin. Vastaava momentti sisältyy lakiin valtioneuvoston oikeuskanslerista (193/2000) 6 §:ssä. Laillisuusvalvoja koskeva sääntely on yhdenmukaista, vaikka kirjoitustapa on ollut erilaista riippuen eri ajoista ja eri menettelyistä. Yksi eroavaisuus on jäänyt ohjaavia käsityksiä koskevaan muotoiluun. Oikeusasiamiehen kohdalla mainitaan nimenomaisesti perus- ja ihmisoikeudet, mutta oikeuskanslerin kohdalla puhutaan vain laadun edellyttämästä huomion kiinnittämisestä lain tai hyvän hallintotavan mukaiseen menettelyyn. Perustuslailliset toimeksiannot ovat kuitenkin yhtäläiset.⁷²

Toimenpiteenä esitys tarkoittaa, että laillisuusvalvojat voivat ryhtyä oikaisutoimenpiteisiin hakemalla päätöksen tai tuomion purkua tai esittämällä viranomaiselle virheellisen päätöksen tai menettelyn muuttamista⁷³. Laissa valtioneuvoston oikeuskanslerista (193/2000) 6 §:ssä säädetään, että yleisen edun vaatiessa oikeuskanslerin on ryhdyttävä toimenpiteisiin oikaisun saamiseksi lainvastaiseen tai virheelliseen päätökseen tai menettelyyn. Asia ilmenee myös eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain (197/2002) 11 §:ssä. Oikeusasiamies voi tehdä toimivaltaiselle viranomaiselle esityksen tapahtuneen virheen oikaisemiseksi tai epäkohdan korjaamiseksi. Lisäksi 11 §:n 2 momentissa säädetään, että oikeusasiamies voi kiinnittää valtioneuvoston tai muun lainsäädäntöä valmistelevan huomiota säännöksiin tai määräysten puutteisiin ja tehdä esityksiä niiden kehittämiseksi ja puutteiden poistamiseksi. Vastaavasti sama koskee myös oikeuskansleria.

Myös uutena toimenpiteenä käyttöön otettu hyvitysesitys perustuu lakiin valtioneuvoston oikeuskanslerista (193/2000) 6 §:ään ja eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain (197/2002) 11 §:ään. Lainvalvojat voivat ratkaisussaan kehottaa perusoikeudet huomiotta jättänyttä viranomaista harkitsemaan korvauksen tai hyvityksen suorittamista kantelijalle. Viranomaisten kuuluu hyvittää yksilölle haitta, joka on aiheutunut viranomaisen laiminlyötyä velvollisuutensa perusoikeuksien toteuttamisessa.⁷⁴ Lainvalvoja koskeviin lakeihin ei otettu uutta säännöstä hyvi-

⁷¹ Hidén 1994 s. 268.

⁷² Pajuoja – Pölönen 2011 s. 344–345.

⁷³ Mäenpää 2008 b s. 274

⁷⁴ Tallroth 2012 s. 52., Paunio 2006 s. 13, tällöin laki ei vielä ollut voimassa.

tyysesityksistä ja sovittelusta, mutta toimintamuodoille annettiin kuitenkin perustuslakivaliokunnan tuki kansalaislähtöisenä. Oikeusasiamies voi tehdä esityksen toimivaltaiselle viranomaiselle virheen tai epäkohdan korjaamiseksi ja oikeuskansleri yleisen edun niin vaatiessa.⁷⁵ Hyvitysesitys on muita oikeussuojakeinoja joustavasti täydentävä tapa. Harkinnanvaraisena keinona hyvitysesitykset voivat auttaa ihmistä pääsemään oikeuksiinsa. Asiallisesti se voi tarkoittaa julkisen vallan käytöstä yksityiselle tapahtuneen aineellisen tai aineettoman vahingon korvaamista. Hyvitys ei välttämättä tarkoita rahallista korvausta, vaan voi olla kehoitus pahoitella tapahtunutta tai epäkohdan oikaisu jollakin tosiasiallisella toimenpiteellä.⁷⁶ Hyvitys ei kuitenkaan ole ensisijainen seuraamus laillisuusvalvonnassa.⁷⁷

Kantelijan ja viranomaisen välillä olevan ongelman tai ristiriitatilanteen ratkaisuna sovittelu on mielekäs ratkaisu. Sovittelu on varsinaista kantelututkintaa nopeampi ja tällöin on myös mahdollisuus konkreettisesti auttaa kantelijaa. Yleensä sovittelulla tarkoitetaan sitä, että otetaan yhteys kantelun kohteeseen ja tiedustellaan mahdollisuutta sovinnolliseen ratkaisuun kantelijan kanssa. Sovittelu on mahdollista myös täysimittaisen kantelututkinnan päättävänä toimenpiteenä.⁷⁸

Toimenpiteenä korjaus tarkoittaa, että viranomainen on oikaissut virheen omasta aloitteestaan. Virhe on voitu korjata jo silloin, kun oikeusasiamies on puuttunut asiaan selvityspyynnöllä tai muutoin käsittelyn aikana.⁷⁹ Aina ratkaisuissa ei päädytä toimenpiteisiin. Se voi johtua siitä, että virheellistä menettelyä ei ole todettu tai asiassa ei ole ollut aihetta epäillä virheellistä menettelyä. Kantelua ei ole käsitelty, jos se on ollut niin epäselvä, ettei sitä ole voitu tutkia, se ei ollut kuulunut toimivaltaan, on siirretty toimivaltaiselle viranomaiselle tai muutoin kantelu on rauennut peruuttamisen tai muun syyn takia tai koskenut yli kaksi vuotta vanhaa asiaa.

⁷⁵ Pajuoja – Pölönen 2011 s. 480–481.

⁷⁶ Pajuoja – Pölönen 2011 s. 486–487.

⁷⁷ Tallroth 2012 s. 52.

⁷⁸ Pajuoja – Pölönen 2011 s. 483.

⁷⁹ Keinänen 2007 s. 45. ja s. 47.

3. HALLINNON OIKEUSPERIAATTEET

3.1. Harkintavallan rajoitusperiaatteet

Hallinto-oikeudelliset periaatteet ovat nimensä mukaisesti vakiintuneet hallintotuomioistuinten lainkäytössä, mutta myös ylimmät laillisuusvalvojat ovat niihin viitanneet valvontakäytännössään. Hallinto-oikeudellinen oikeuskäytäntö ei ole kirjoittanut periaatemuodostusta. Periaatteet ovat muodostettu tarkoituksella käytännön ohjaamiseksi. Kun teoria oli muodostettu, alkoi käytäntö suuntautua sen mukaisesti.⁸⁰

Yleisten hallinto-oikeudellisten periaatteiden sisältö on muodostunut oikeuskäytännössä ja lainopillisessa tulkinnassa. Nämä periaatteet ovat oikeusnormeihin verrattuna arvosidonnaisempia, joustavampia ja tilannesidonnaisempia. Oikeudellisesti hallinnon toimintaa sitovilla periaatteilla annetaan samalla sisällöllisiä puitteita hallintoelinten toiminnalle. Suomalaisessa hallinto-oikeudessa turvataan vakiintuneesti ihmisten yhdenvertaisuutta, hallinnollisten ratkaisujen objektiivisuutta, julkisen vallankäytön suhteellisuutta sekä lainsäädännön tarkoituksen kanssa sopusuhteissa olevaa päätöksentekoa. Nämä tavoitteet ovat keskeisiä ja yleisesti hyväksytyjä arvopäämääriä. EU-oikeuden vaikutuksesta on tullut tarve suojata vielä perusteltuja odotuksia. Näiden tavoitteiden toteuttamiseksi on olemassa yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet eli yhdenvertaisuusperiaate, objektiviteettiperiaate, suhteellisuusperiaate, tarkoitussidonnaisuuden periaate ja luottamuksensuojan periaate.⁸¹

Yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet rinnastuvat velvoittaviin oikeussääntöihin, mutta kuitenkin periaatteiden soveltaminen on oikeussääntöjä laajempaa. Alkujaan yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet ovat muotoutuneet rajoittamaan harkintavallan käyttöä viranomaistoiminnassa. Sen vuoksi niiden vastaista menettelyä kutsutaan myös harkintavallan väärinkäytöksi. Nykyään ne koskevat kaikkea hallinnollista toimintaa sekä viranomaistoimintaa. Periaatteita tarvitaan, koska oikeusnormit eivät aina välittömästi tai riittävän laajasti sääntelee tällaista toimintaa. Käytännössä ero oikeusnormeihin on se, että ne eivät perusta hallinnollista toimivaltaa.⁸²

Hallinnon oikeusperiaatteita tarvitaan, koska harvoin ratkaisutilanteessa on käytettävissä vain yksi ratkaisuvaihtoehto⁸³. Niiden tarkoituksena on ohjata toimivaltanormien ja muiden säännösten soveltamista. Sen vuoksi periaatteet esiintyvät aina muiden normien soveltamisen yhteydes-

⁸⁰ Niemivuo 2010 s. 120.

⁸¹ Mäenpää 2002 s. 125.

⁸² Mäenpää 2002 s. 132., Niemivuo 2010 s. 120–121.

⁸³ Uotila 1989 s. 46.

sä. Periaatteiden tarkoituksena on ohjata ja täydentää yksittäistilanteessa sovellettavien säännösten tulkintaa ja sitä, miten erisuuntaiset intressit on punnittava.⁸⁴

Periaatteita käytettäessä pitäisi aina selvittää missä tarkoituksessa tai merkityksessä käsitteitä käytetään. Hallinto-oikeudelliseksi periaatteeksi kutsutun kokonaisuuden sisällön selittäminen säännöksi tai periaatteeksi ei voi eikä pitäisikään näkyä soveltamistoiminnassa. Hallinto-oikeudessa sääntöjen ja periaatteiden erottelun soveltuvuus määräytyy osittain tieteenkäsityksen ja arvostuksien perusteella. Sääntöjen ja periaatteiden erottelulla voidaan etsiä keinoja selittää niukasti juridisia argumentteja oikeudellisesti päteviksi, jos korostetaan julkishallinnon ja hallinto-oikeuden yhteyttä moraaliin tai politiikkaan. Jaottelu hyväksytään tai hylätään sillä perusteella edistääkö jaottelua ilmentävä ajattelutapa kulloistenkin tutkimustehtävien suorittamista. Jaottelu ei kuitenkaan auta selittämään hallinto-oikeudellisten periaatteiden ominaisuuksia.⁸⁵

Hallinto-oikeudelliset periaatteet ilmentävät ajattelutapaa. Periaatteet voidaan tunnistaa varmasti vain luottamalla muiden tekemiin luokitteluihin. Periaatteille on yhteistä vain se, että joku on niitä joskus sellaisena pitänyt. Edes suurinta osaa periaatteista ei voida tunnistaa esimerkiksi universaalisuuden, luonnonoikeudellisuuden, ylipositiivisuuden, säätämättömyyden, arvosidonaisuuden tai muunkaan perinteisen tunnistamiskriteerin perusteella.⁸⁶ Harkintavallan rajoitusperiaatteita ei voida käsitellä suosituksina, tavoitteina tai optimointikäskyinä. Harkintavallan rajoitusperiaatteet rajoittavat ja ohjaavat viranomaisen toimintaa, koska ne sisältävät sitovia ja ehdottomia oikeusnormeja.⁸⁷

Hallintoa koskevat periaatteet voidaan jaotella merkityksien mukaan lakiperustaisiin periaatteisiin, joilla viitataan hallintoa koskevan lainsäädännön keskeisiin lähtökohtiin ja tavoitteisiin tai väljiksi periaatteiksi, joita ovat yleisesti hyväksytyt, mutta kohtalaisen väljäsisältöiset vaatimukset. Yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet voidaan sijoittaa jaottelussa lakiperustaisten ja väljien periaatteiden välimaastoon. Ennen hallintolakia yleisten hallinto-oikeudellisten periaatteiden sisältöä ja toteuttamista ei ollut määritelty kattavasti lainsäädännössä, mutta niiden sisältö oli jo vakiintunut oikeuskäytännössä ja niiden velvoittavuus oli jo rinnastunut eräissä tärkeissä suhteissa oikeusnormeihin.⁸⁸

Oikeuskäytäntö ja hallinto-oikeudellinen doktriini ovat muotoilleet yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet. Kuitenkaan yhtenäistä ja yksiselitteistä normatiivista sääntelyä periaatteiden sisällöl-

⁸⁴ Laakso 2006 s. 314.

⁸⁵ Tähti 1995 s. 147.

⁸⁶ Tähti 1995 s. 148.

⁸⁷ Tähti 1995 s. 18.

⁸⁸ Mäenpää 2002 s. 126.

le ei ole muodostunut. Yleisten hallinto-oikeudellisten periaatteiden ulottuvuutta ja soveltamisalaa määrittää oikeuskäytäntö. Pääpiirteittäin on mahdollista selvittää erikseen jokaisen periaatteen sisältö, mutta todellisuudessa erot eivät ole selkeitä. Todellisuudessa eri periaatteiden päällekkäinen soveltaminen on täysin mahdollista. Erityisesti hallintotoiminnan objektiivisuutta on mahdollista pitää muiden periaatteiden taustalla olevana yleisenä lähtökohtana.⁸⁹

Hallintoperiaatteiden joukko nimetään yleisiksi periaatteiksi oikeuskirjallisuudessa, yleisimmin lainalaisuusperiaate ja neljä harkinnan rajoitusperiaatetta. Harkintavallan rajoitusperiaatteet ovat muodostuneet hallintotoimintaa ohjaaviksi konkreettisiksi normeiksi. Näiden osalta ei enää kysytä millä perusteella ne katsotaan periaatteiksi. Harkintavallan rajoitusperiaatteiden luokittelu periaatteiksi tarkoittaa käytännössä sitä, että jokaisessa soveltamistilanteessa ei tarvitse erikseen selittää, miksi niihin on luvallista tai pakko nojautua.⁹⁰

Pääasiallisesti periaatteet muodostuvat yksittäistapauksellisessa oikeuskäytännössä. Yleisten hallinto-oikeudellisten periaatteiden vastaisella menettelyllä voi olla oikeudellista merkitystä, esimerkiksi silloin, kun niitä huomioidaan itsenäisenä valitusperusteena erityisesti muutoksenhaun yhteydessä. Jos valitusviranomainen toteaa päätöksenteon olleen jonkin periaatteen vastaista, on kysymys yleensä harkintavallan väärinkäytöstä ja sen johdosta voidaan hallintopäätös kumota.⁹¹ Harkintavallan väärinkäyttö sidotaan yleensä tarkoitussidonnaisuuden periaatteen rikkomiseen. Sillä tarkoitetaan, että valtaa käytetään viranomaisten toimivaltuuksille vieraiden tarkoituksien toteuttamiseksi.⁹²

Periaatteiden rikkominen voi myös merkitä harkintavallan ylittämistä tai alittamista. Suomessa harkintavallan alitus ei ole vakiintunut päätöksen virheperusteena ja tällöin ratkaisut perustellaan jollain muulla tavoin, esimerkiksi sisällöllisellä lainvastaisuudella. Vallan väärinkäyttöä on myös muiden harkintaa ohjaavien periaatteiden sivuuttaminen.⁹³ Yleisiä hallinto-oikeudellisia periaatteita noudatetaan myös yleisesti virkavelvollisuuksiin kuuluvina ja periaatteiden vastainen menettely voi johtaa virkavastuun toteutumiseen.⁹⁴ Sen vuoksi yleiset hallinto-oikeuden periaatteet rinnastuvat velvoittaviin oikeussääntöihin.⁹⁵

Suomessa hallinto-oikeuden periaatteet on jaettu kolmeen eri ryhmään, joita ovat organisaatio-oikeudelliset, menettelylliset sekä hallintotoimintaa ja hallinnollista harkintaa ohjaavat aineelli-

⁸⁹ Mäenpää 2002 s. 126–127.

⁹⁰ Tähti 1995 s. 1. ja s. 368.

⁹¹ Mäenpää 2002 s. 131–132.

⁹² Laakso 2006 s. 314–315.

⁹³ Laakso 2006 s. 314–315.

⁹⁴ Mäenpää 2002 s. 131–132., Niemivuo 2010 s. 121.

⁹⁵ Niemivuo 2010 s. 121.

set periaatteet.⁹⁶ Näistä johtavia aineellisia periaatteita tällä hetkellä ovat hallinnon lainalaisuuden periaate, yhdenvertaisuusperiaate, tarkoitussidonnaisuuden periaate, objektiviteettiperiaate, suhteellisuusperiaate ja luottamuksensuojan periaate. Osa näistä periaatteista on johdettavissa myös perustuslain tasolta, jossa säännellään hallinnon lainalaisuudesta ja yhdenvertaisuudesta.⁹⁷ Suurelta osin hallinnossa käytettäviä periaatteita on muodostanut suomalaisessa hallinto-oikeudellisessa tutkimuksessa, kuten Merikosken teos Vapaa harkinta hallinnossa. Teorioita on myös muodostettu käytännön pohjalta, jolloin on muodostunut hallinto-oikeudelliset harkintavallan rajoitusperiaatteet 1970-luvun lopussa, josta esimerkkinä Konstarin teos Harkintavallan väärinkäytöstä⁹⁸. Luottamuksensuojan periaate vakiintui puolestaan vasta 1990-luvulla.⁹⁹

Viranomaisen harkintavallan käyttämisen lähtökohtainen perusta muodostuu hallinnon lainalaisuuden periaatteesta. Tämä luo lain säännöksillä kehyksen, jonka sisäpuolella ratkaisun täytyy pysyä. Kehyksen sisäpuolella hallinnon oikeusperiaatteet ohjaavat ja rajoittavat käytettävissä olevien vaihtoehtojen valintaa. Periaatteiden tehtävänä on myös ohjata päätöksen sisällöllistä määräytymistä ja sen lisäksi niillä voi olla merkitystä myös sen kautta, miten menettelyä järjestäviä säännöksiä tulkitaan.¹⁰⁰

Perinteisesti harkintavallan rajoitusperiaatteiden on katsottu koskevan lähinnä tarkoituksenmukaisuusharkintaa, mutta oikeuskäytännön kehityksen, lainsäädännön ja tutkimuksen vuorovaikutuksesta se on myös yhtäläisesti oikeusharkintaa. Asioissa, jotka perustuvat tarkoituksenmukaisuuteen on silti huomioitava oikeudelliset näkökulmat, jotka sitovat ja rajaavat tarkoituksenmukaisuuden harkintaa.¹⁰¹ Pelkkä oikeus- tai tarkoituksenmukaisuusharkinta ei ole riittävää, koska yleisluontoiset käsitteet eivät auta ratkaisemaan hallinnollista lainkäyttöä. Tapauskohtaisesti on harkittava harkintavallan merkitys ja samoin on huomioitava oikeusturvanäkökohta. Laissa harkintaan antavat aineksia tapauskohtaisesti sovellettavaksi tulevat perus- ja ihmisoikeudet sekä oikeusperiaatteet. Tapauskohtaisesti on siis kysymys oikeuskysymyksen arvioinnista ja ratkaisemisesta sekä miten näytön merkitykseen suhtaudutaan. Harkintakysymystä on lähestyttävä monelta eri kantilta eli eri osapuolien näkökulmasta.¹⁰²

Harkintavaltaa ohjaavilla periaatteilla ja perus- ja ihmisoikeuksilla on yhteistä yhdenvertaisuuden periaatteet sekä syrjinnän kiellot. Harkintavaltaa ohjaavat periaatteet muuttavat tarkastelta-

⁹⁶ Niemivuo 2010 s. 120. Laakso 1997 s. 194.

⁹⁷ Niemivuo 2010 s. 120.

⁹⁸ Ks. Merikoski 1968, Konstari 1979.

⁹⁹ Niemivuo 2010 s. 120.

¹⁰⁰ Laakso 2006 s. 313., Uotila 1989 s. 46–47.

¹⁰¹ Uotila 1989 s. 46–47.

¹⁰² Tarukannel 2002 s. 72–74.

vana olevat asiat sekä menettelyllisiksi että aineellisiksi.¹⁰³ Perustuslain 6 §:ssä todetaan jokaisen olevan yhdenvertainen lain edessä. Yhdenvertaisuuden periaate on ainoa yleinen hallinto-oikeudellinen periaate, joka on säännelty nimenomaisella yleissäännöksellä. Yleisperiaatteellisesti objektiviteetti-, suhteellisuus- ja tarkoitussidonnaisuusperiaatteet pohjautuvat osittain tavanomaiseen oikeuteen, joita ilmentävät oikeuskäytäntö sekä oikeuskirjallisuus. Suhteellisuusperiaatteelle ja tarkoitussidonnaisuuden periaatteelle saadaan perusteita perusoikeussäännöksistä ja perusoikeuksien yleisistä rajoitusedellytyksistä, kun esimerkiksi pakkokeinoilla puututaan henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen. Esteellisyydestä annetut säännökset puolestaan kuvastavat objektiviteettiä.¹⁰⁴ Viranomaistoiminnassa periaatteiden painoarvo liittyy toiminnan luonteeseen. Suhteellisuusperiaate korostuu välittömässä viranomaistoiminnassa ja yhdenvertaisuusperiaate on esillä enemmän julkisia palveluja järjestettäessä. Jälkimmäistä toimintaa arvioidaan enemmän myös tarkoitussidonnaisuuden ja objektiivisuuden periaatteiden kautta.¹⁰⁵

Hallintoasioissa on huomioitava eurooppalaisen hallinto-oikeuden periaatteet, jos sovelletaan EY-oikeudellisia säädöksiä. Eurooppalaisen hallinto-oikeuden periaatteet pohjautuvat EY-tuomioistuimen oikeuskäytäntöön. Näitä ovat esimerkiksi luottamuksensuojan-, suhteellisuus- ja laillisuusperiaate. Ne ovat hyvin lähellä suomalaista hallinto-oikeudellisia periaatteita, mutta niihin saattaa liittyä erityispiirteitä. Todennäköisesti EU:n jäsenvaltioissa ja EY-oikeudessa noudatettavat yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet yhdentyvät tulevaisuudessa.¹⁰⁶

Hallintolain seurantalutkimuksessa oletetaan, että oikeusperiaatteiden kirjaaminen lakiin lisää niiden vaikuttavuutta viranomaisten toiminnassa sovellettavina oikeusnormeina.¹⁰⁷ Tutkimus myös toteaa, että yksi hallintolain tuomista muutoksista oikeus- ja laillisuusvalvonnassa voi olla hallinnon oikeusperiaatteiden vahvistuminen ratkaisujen perusteena. Tämä tarkoittaa hallinnon oikeusperiaatteiden kirjaamista laintasoisina hallintolain 6 §:ksi. Tutkimuksen mukaan näyttäisi siltä, että hyvän hallinnon laatuvaatimusten edistäjänä laillisuusvalvojien ja erityisesti eduskunnan oikeusasiamiehen rooli olisi erittäin merkittävää.¹⁰⁸

Hallintolainkäyttömenettelyyn verrattaessa oikeusasiamiehen toiminnan etuna on tuomioistuinta laajempi keinovalikoima ja siitä johtuen valvonnassa käytettävissä oleva joustavampi luonne. Toiminnassa onkin tuomioistuinta helpompaa ja luontevampaa hyödyntää ja tulkita lakia perus- ja ihmisoikeusargumentaatiota edistäen. Laillisuusvalvonta hyötyy siitä, että se voi argumentoi-

¹⁰³ Kuusikko 2011 s. 572.

¹⁰⁴ Tuori 2000 s. 77–78.

¹⁰⁵ Niemivuo 2010 s. 121.

¹⁰⁶ Tuori 2000 s. 78.

¹⁰⁷ Hallintolain seurantalutkimuksen osaraportti II. 2006 s. 42.

¹⁰⁸ Hallintolain seurantalutkimuksen osaraportti II. 2006 s. 30–31.

da pehmeämmillä tarkoituksenmukaisuusargumenteilla että kovemmilla laillisuusargumenteilla. Laillisuusvalvonta on muuttunut joustavammaksi ohjaten pehmeällä vaikutuksella viranomaisasioiden hoidossa. Oikeusasiamies pystyy yleisesti edistämään perusoikeusmyönteistä tulkintaa viranomaistoiminnassa. Laillisuusvalvonta tuottaa laadullisesti monipuolisia ratkaisuja, koska se ei ole sidottu pelkkään laillisen tai laittoman ulottuvuuteen. Asia on merkittävä myös sen takia, että menettelyllisten perusoikeuksien luettelo ei ole tyhjentävästi muotoiltu.¹⁰⁹

¹⁰⁹ Husa 2004 s. 236–237.

3.2. Hallintolain säätäminen

Hallintolakia säädettäessä otettiin suoraan lain tasolle yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet, jotka ovat ennen vaikuttaneet vakiintuneessa hallinto-oikeudellisessa käytännössä. Esityksen mukaan periaatteiden tarkoituksena on ohjata viranomaisten harkintavaltaa¹¹⁰.

Hallintolakia valmistellessa oli erisuuntaisia näkemyksiä siitä, tulisiko hallinnon oikeusperiaatteet kirjata lainsäädäntöön vai ei. Lausuntokierroksella esitetty säännös viranomaisten toiminnan lainmukaisuudesta ja asianmukaisuudesta sai runsaasti kritiikkiä osakseen. Osa lausunnonantajista piti säännöstä tärkeänä ja osa puolestaan arvioi sen sisällöltään ja muotoilultaan epäonnistuneeksi. Toisaalta arvosteltiin sitä, että perustuslaissa ilmenevä laillisuusperiaate toistettiin alemman lain tasolla. Perustuslaissa säädetyn viranomaistoiminnan lainalaisuus olisi kuulunut hallintolakiin hyvän hallinnon peruslähtökohtana. Toisinaan lainsäätäjää pitää tärkeänä toistaa perustuslaissa mainitun ja joskus se pitää sitä tarpeettomana. Lausuntokierroksella myös luottamuksen suojan periaate sai osakseen runsaasti huomiota ja kritiikkiä ja toisaalta esitettiin muidenkin periaatteiden kuten objektiviteettiperiaatteen ja tarkoitussidonnaisuuden periaatteen sekä kohtuusperiaatteen sisällyttämistä mukaan.¹¹¹

Hallintolain valmistelussa pohdittiin pitäisikö hallintolaissa toistaa perustuslain tasolla jo säädettyjä periaatteita ja jos näin on, niin mitkä niistä periaatteista kuuluu ottaa mukaan. Virkamiesten valmistelussa muotoiltiin mahdollisimman pitkälle lausuntojen mukainen periaatesäännös. Valtioneuvosto antoi tälle ehdotukselle poliittisen hyväksynnän. Ratkaisuna oli jättää perustuslaissa mainittu lainalaisuusperiaate toistamatta, säilytettiin luottamuksensuojan periaate ja uusina periaatteina otettiin mukaan tarkoitussidonnaisuuden ja objektiivisuuden periaatteet.

Jatkovalmistelussa hallituksen esitykseen sisältynyt 6 § eli hallinnon oikeusperiaatteet sai myönteisemmän vastaanoton. Esimerkiksi valtiovarainministeriö muutti mielipiteensä ja totesi muidenkin kuin oikeudellisesti koulutettujen joutuvan soveltamaan lakia ja lain on tarkoitus antaa kattava yleiskuva lakisäateisistä perusteista hyvään hallintoon. Sen vuoksi sekä oikeudellisten periaatteiden lainsäädännöllisen aseman vahvistamiseksi sekä tunnustamiseksi niistä säätäminen on tarpeellista hallintomenettelyä ja hallinnon päätöksentekoa ohjaavina sitovina normeina. Myös eduskunnan oikeusasiamies piti kannanotossaan perusteltuna säätää lain tasolla viranomaisten harkintavaltaa ohjaavat yleiset hallinnon oikeusturvaperiaatteet. Oikeusasiamiehen

¹¹⁰ HE 72/2002 vp s. 54.

¹¹¹ Niemivuo 2010 s. 122. ja s. 124–125.

mukaan periaatteiden sisällyttäminen lakiin antaa niille entistä enemmän merkitystä käytännön hallintotoiminnassa.¹¹²

Kritiikkiäkin periaatteita kohtaan esitettiin. Korkein hallinto-oikeus kyseenalaisti säännösten tarpeellisuuden ja erityisesti arvosteli yhdenvertaisuusperiaatteen muotoilua ja luottamuksen-suojaperiaatteen mukanaoloa. Korkein hallinto-oikeus olisi halunnut jättää periaatteen aseman oikeusjärjestyksessä oikeuskäytännön varaan. Kantansa se perusti siihen, että periaatteen kuuluukin olla vapaa ja lakiin sitomaton. Vasta myöhemmin kokemusten perusteella olisi harkittava täsmällisten säännösten kirjoittamista luottamuksensuojan periaatteesta lakiin.¹¹³

Hallintovaliokunta piti mietinnössään perusteltuna harkintavaltaa ohjaavien yleisten hallinnon oikeusturvaperiaatteiden kirjaamista lakiin. Sillä tavoin niille voidaan antaa käytännön hallintotoiminnassa enemmän merkitystä. Valiokunnan mielestä oli perusteltua hallinnon oikeusperiaatteiden kirjaamiselle hallintolakiin ja samalla se tyytyi selvitykseen lakiehdotuksen niukasta ilmaisumuodosta. Periaatteiden niukalla muotoilulla ei ollut tarkoitusta vaikuttaa oikeuskäytännön muodostumiseen ja periaatteiden tarkentumiseen soveltamistilanteissa. Tarkoituksena on muistuttaa lain soveltajia periaatteiden huomioimisessa yksittäisissä soveltamistilanteissa.¹¹⁴

Hallituksen esityksessä todetaan, että hallintolaista voitaisiin poiketa vain lain tasolla säädetyllä säädöksellä. Muuhun lainsäädäntöön nähden hallintolaki olisi toissijainen. Hallituksen esityksen mukaisesti hallintolain toiseen lukuun sisällytettäisiin perussäännökset, jotka koskevat hyvää hallintoa. Näiden tarkoituksena olisi täydentää jo olemassa olevia menettelyllisiä periaatteita hallintotoiminnassa. Tarkoituksena on myös saada vaatimukset ulottumaan kaikkeen hallinto- toimintaan. Kaikkea hyvän hallinnon osa-alueita ei voi sisällyttää lakiin, joten hallintolaki tulee määrittelemään lähtötason viranomaisten toiminnalle. Hyvän hallinnon perusteet ilmenevät viranomaisten harkintavaltaa ohjaavista yleisistä oikeusperiaatteista. Viranomaisten harkintavallan käyttämiseksi on tärkeää säätää siitä lailla yleisen oikeusturvan, perusoikeuksien sekä viranomaisten toiminnalta edellytettävän lainalaisuusperiaatteen vuoksi.¹¹⁵

Hallintolain 6 §:llä yritetään vaikuttaa viranomaisten harkintaan. Kuitenkin viranomaisesta itsestään riippuu se, miten sitä sovelletaan käytännössä.¹¹⁶ Esityksessä esitetyt ehdotukset perustuvat jo lainsäädännössä oleville periaatteille. Hallintolaki ei sinällään tuonut uutta, sillä hyvää hallintoa ilmentävät laadulliset vähimmäisvaatimukset olivat jo käytössä periaatetasoisina oikeusoh-

¹¹² Niemivuo 2010 s. 122–123.

¹¹³ Niemivuo 2010 s. 123.

¹¹⁴ HaVM 29/2002 vp s. 7–8., Myös esim. Niemivuo 2010 s. 123–124.

¹¹⁵ HE 72/2002 vp s. 33., Niemivuo 2010 s. 119.

¹¹⁶ Niemivuo 2010 s. 124.

jeina hallinnossa.¹¹⁷ Lainsäätäjä on ilmaissut oikeusperiaatteiden idean tiiviisti, joten soveltamisen kanssa tulee todennäköisesti ongelmia. Kun periaatteet ilmaistaan tiivistä muotoiluilla yleislausekkeilla, voi lain soveltaja epäonnistua niiden sisältämän normien tunnistamisessa ja soveltamisessa. Lakiehdotuksessa oikeusperiaatteita on perusteltu suppeasti.¹¹⁸

Hallintolain 2 luvun 6 §:ssä on keskeiset perusteet viranomaisten harkintavaltaa ohjaaville yleisille oikeusperiaatteille. Sen mukaisesti ”viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisten toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.” Ensimmäinen virke tarkoittaa yhdenvertaisuusperiaatetta ja kumpuaa perustuslain 6 §:sta. Toimivallan käyttäminen lain mukaan hyväksyttäviin perusteisiin tarkoittaa tarkoitussidonnaisuuden periaatetta. Vaatimus toimien puolueettomuudesta tarkoittaa objektiviteettiperiaatetta ja vaatimus toimien oikeasta suhteesta tarkoittaa suhteellisuusperiaatetta. Luottamuksensuojan periaate esittyy säädöksen viimeisessä virkkeessä eli oikeutettujen odotuksien suojaamisessa.¹¹⁹

Hallintolain 6 §:stä huolimatta hallinnon oikeusperiaatteiden määrittely käytännössä on tapauskohtaista. Periaatteiden toteutuminen lainsäätäjän tarkoittamalla tavalla vaatii aina tulkintaa ja rajanvetoa. Periaatteiden noudattamista on aina tarkasteltava konkreettisen toiminnan kautta, joten sen vuoksi oikeuskäytäntö sekä ylimpien laillisuusvalvojien ratkaisukäytännöt ovat tärkeitä.¹²⁰ Samaan lopputulokseen päätyy myös hallintolain seurantatutkimus, jonka mukaan hallinnon oikeusperiaatteiden laaja-alaisuuden sekä säännöistä poikkeavan normityypin takia näiden periaatteiden oikeudelliset vaikutukset saattavat ilmetä tosiasiallisessa hallintotoiminnassa asteittain oikeuskirjallisuuden sekä oikeus- ja laillisuusvalvontakäytännön myötä.¹²¹ Seuraavassa jaksossa tarkastelenkin hallinnon oikeusperiaatteita ja minkälaisia päätöksiä ylimmät laillisuusvalvojat niiden pohjalta ovat ratkaisseet.

¹¹⁷ HE 72/2002 vp s. 38

¹¹⁸ Hallintolain seurantatutkimuksen osaraportti II. 2006 s. 42.

¹¹⁹ Hallintolaki (434/2003) 6 §., myös Mäenpää 2008 a s. 64–65.

¹²⁰ Hautamäki 2004 s. 80.

¹²¹ Hallintolain seurantatutkimuksen osaraportti II. 2006 s. 42.

4. PERIAATTEET JA RATKAISUKÄYTÄNTÖ

4.1. Yhdenvertaisuusperiaate

Hallintolain 6 §:ssä ilmaistaan hallinnon oikeusperiaatteena tunnettu yhdenvertaisuusperiaate, jonka mukaan viranomaisen ja virkamiehen velvollisuutena on hallinnon asiakkaiden tasapuolinen kohtelu. Yhdenvertaisuusperiaate pitää sisällään syrjinnän kiellon, tasapuolisen kohtelun sekä johdonmukaisuuden vaatimuksen.¹²² Näiden lisäksi erotellaan vielä positiivinen syrjintä omaksi erityisalueeksi. Yhdenvertaisuusperiaate perustuu perustuslain 6 §:ään, jossa ilmaistaan yleinen yhdenvertaisuuden periaate ja samalla määritellään, että kaikki ihmiset ovat lain edessä yhdenvertaisia. Perustuslain yhdenvertaisuusperiaate sisältää syrjinnän kiellon useilla eri perusteilla. Yhdenvertaisuuden periaatetta sekä syrjinnän kieltoa on täsmennetty ja konkretisoitu useilla eri laeilla kuten yhdenvertaisuuslaissa ja tasa-arvolaissa. Syrjintäkieltoja on vielä virkanimitystä ja virkasuhdetta koskevissa laeissa ja erikseen rangaistavana rikoslaissa¹²³.

4.1.1. Tasapuolinen kohtelu

Hallituksen esityksessä (72/2002) perustuslain 6 §:n mukainen yhdenvertaisuusperiaate antaa perusteen hallintolain 6 §:n vaatimukselle hallinnon asiakkaiden tasapuolisesta kohtelusta.¹²⁴ Hallituksen esityksen tasapuolisen kohtelun menettelyllinen velvoite tarkoittaa, että viranomaisen on turvattava yhdenvertaiset mahdollisuudet asioiden hoitamisessa ja oikeuksien valvomisessa hallinnossa asioidessaan. Viranomaisella ja virkamiehellä on velvollisuus kohdella hallinnon asiakkaita tasapuolisesti ja johdonmukaisesti, jotta hallinnon asiakkaat saavat mahdollisuuden selvittää heille laeissa taatut oikeudet ja velvollisuudet, sekä erityisesti silloin, kun viranomaisen harkinta puuttuu yksityisen oikeusasemaan tai toimintamahdollisuuksiin.¹²⁵

Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomuksessa vuodelta 2005 tarkastellaan yhdenvertaisuuden toteutumista palkkausasioissa. Asiassa oli kyse järjestäytymättömän virkamiehen putoamisesta palkkakuoppaan, koska kuoppakorotukset olivat säännönmukaisesti ohjautuneet ammattiliittoon kuuluville. Noudatettu menettely heikentää tasapuolisuutta virkamiesten kohtelussa. Ministeriön

¹²² Ks. Niemivuo 2010 s. 126–128., Hautamäki 2004 s. 76–77., Mäenpää 2008 a. s. 64. ja s. 66–70.

¹²³ Mäenpää 2008 a s.66–67.

¹²⁴ HE 72/2002 s. 54.

¹²⁵ HE 72/2002 s. 54., Niemivuo 2010 s. 127. Mäenpää 2008 a s. 64.

harkintavaltaa heikensivät sopimusjärjestelmä ja liittojen vahva asema. Oikeuskansleri Nikulalla ei ollut perusteita puuttua asiaan laillisuusvalvonnan keinoin.¹²⁶

Tasapuolinen kohtelu tarkoittaa vaatimuksena sitä, että merkityksellisissä suhteissa samanlaiset asiat tulee ratkaista samalla tavoin. Se tarkoittaa, että tilanteissa, joissa tapauksia voidaan verrata keskenään, ei voida menetellä eri tavalla¹²⁷. Sitä voidaan kutsua myös muodolliseksi oikeudenmukaisuudeksi. Ongelmaksi tulee se, mitkä tunnusmerkit ovat merkityksellisiä ja miten ne perustellaan, jotta voitaisiin arvioida asioiden samankaltaisuutta tai eroavuutta.¹²⁸ Jotta kohtelu on riittävän tasapuolista yhdenvertaisuusperiaatteen mukaisesti, on silloin käsiteltävänä olevan asian yksittäiset erityispiirteet otettava huomioon.¹²⁹

Keskenään erilaisia tapauksia käsitellessä otetaan huomioon tapausten erilaiset olosuhteet ja eroavaisuudet. Silloin kun tilanteita ei voida verrata keskenään, ei myöskään menettely voi olla samanlaista. Erilaisten tilanteiden toisistaan eroava menettely voidaan oikeuttaa vain silloin, kun se voidaan asiallisesti perustella, jotta säilytetään yleisenä tavoitteena oleva normien yhdenmukainen soveltaminen¹³⁰. Pääasiallisesti kaikki tapaukset ovat erilaisia ja vain niin kutsutut massaratkaisut täyttävät muodollisen vaatimuksen, että lakia on sovellettava jokaisessa keskenään samanlaisessa tapauksessa samalla tavalla.¹³¹

Yhdenvertaisuuden arvioinnissa on olennaista säännösten asianmukainen soveltaminen.¹³² Se edellyttää eri tapausten kategorisoimista ja niiden keskinäistä vertailua. Muodollinen yhdenvertaisuus ei anna pohjaa kriteereille tai perusteille, joiden pohjalta samankaltaisuuden arviointia voitaisiin tehdä. Ainoa vaatimus on, että asiaankuuluvia säännöksiä sovelletaan korrektisti, jolloin kriteerit jäävät lainsäädännöllisesti täsmentämättä. Kun yhdenvertaisuutta arvioidaan tapauskategorioittain, silloin yhdenmukaisia perusteita on sovellettava kaikkiin asianosaiseen ryhmään kuuluviin hakijoihin.¹³³

Apulaisoikeusasiamies Sakslinin mukaan viranomaisen toiminnan tulee täyttää hyvän hallinnon vaatimukset sekä kohdella asiakkaita yhdenvertaisesti. Ilman hyväksyttävää perustetta viranomainen ei saa asettaa asunnonhakijoita eri asemaan heidän henkilöön liittyvän syyn perusteella. Apulaisoikeusasiamiehen mukaan sosiaalitoimen majoittamia asunnonhakijoita on palveltava ja

¹²⁶ OKA 16.12.2005 Dnro 1064/1/04., K 15/2006 vp s. 45. ja s. 115–116.

¹²⁷ Laakso 2006 s. 317.

¹²⁸ Tuori 2000 s.75.

¹²⁹ Mäenpää 2008 a. s. 68.

¹³⁰ Mäenpää 2008 a. s. 68., Laakso 2006 s. 317–318.

¹³¹ Laakso 2006 s. 317., Niemivuo 2010 s. 127.

¹³² Niemivuo 2010 s. 127.

¹³³ Laakso 2006 s. 318.

kohdeltava tasapuolisesti muiden hakijoiden kanssa. Asukasvalinta on tehtävä tasapuolisesti laissa säädettyjen asukasvalintaperusteiden ja etusijajärjestyksen mukaisesti. Kaikilla hakijoilla pitää olla yhtäläinen mahdollisuus kieltäytyä tarjotusta asunnosta perustellusti terveydellisistä tai sosiaalisista syistä sillä tavoin, ettei se johda seuraavan asuntotarjouksen menettämiseen. Asumiseen liittyvät vakavat ongelmat kuten sosiaaliset ongelmat ja laitostumisesta johtuvat pelot, eivät ole peruste epäedullisemmalle kohtelulle asukasvalinnassa. Ongelmia pitää pyrkiä hoitamaan tarjoamalla niihin erityistä tukea palveluperiaatteen vaatimusten mukaisesti.

Neuvontavelvollisuus puolestaan edellyttää asunto-osastolta neuvonnan antamista asiakkailleen ja ohjausta käyttämästään valintamenettelystä. Asunto-osasto käyttää valinnassaan aravalainsäädännössä säädettyjen asukasvalintaperusteiden lisäksi kaupunginhallituksen vahvistamia asukasvälitystä ohjaavia linjanvetoja. Se tarkoittaa, että sosiaalitoimen majoittamille asiakkaille tarjotaan asuntoa lähtökohtaisesti vain kerran. Ohjeet eivät ole sitovia ja niitä voidaan harkita tapauskohtaisesti. Asukasvalintanormistossa ei ole säädetty montako asuntotarjousta asunnonhakijalle tulee tehdä. Ilman hyväksyttyä syytä hylätty asuntotarjous johtaa siihen, ettei ainakaan heti tehdä uutta asuntotarjousta. Apulaisoikeusasiamiehen mukaan asiakkaiden tulisi etukäteen tietää, mitä seuraamuksia kieltäytymisestä voi seurata. Asiakkaalle tulee antaa todellinen mahdollisuus arvioida asuntotarjousta ja kieltäytymisen vaikutuksia ennen ratkaisunsa tekemistä.¹³⁴

Lainsäädännön puitteissa pitää myös huomioida tasapuolinen kohtelu molempien asianosaisten hyväksi. Yksittäisen kansalaisen että toisten kansalaisten hyväksi velvoittava viranomaistaho voivat olla molemmat edunsaajia. Molempien edut on otettava huomioon tasapuolisesti.¹³⁵ Yhdenvertaisuusperiaatteen tasapuolisuuden vaatimus koskee myös hallinnollista menettelyä. Viranomaisessa järjestettävä käsittely tai menettely on järjestettävä asiakkaiden kannalta tasapuolisesti. Menettelyllistä yhdenvertaisuutta voi olla esimerkiksi asioiden käsitteleminen yhdessä hallintolain 25 §:n mukaan, jos ne vaikuttavat merkittävästi toisiinsa ja ovat vireillä samanaikaisesti. Kilpailevat hakemukset vaikuttavat merkittävästi toisiinsa, jos kysymyksessä ovat samaa rajallista etua tai oikeutta koskevat hakemukset. Rajallisia resursseja jakaessa on päätöksenteon tapahduttava ennalta määriteltujen, yleisesti hyväksyttävien ja tasapuolisesti sovellettavien perusteiden mukaisesti. Hakijat voidaan asettaa etusijajärjestykseen asiallisilla perusteilla, kun niitä ei sovelleta syrjivästi ja hakijoiden yksilölliset tarpeet otetaan huomioon.¹³⁶

Apulaisoikeusasiamies Jääskeläinen antoi käsityksensä Vantaan kaupunginhallitukselle omakotitonttien myynnin perusteista. Asiassa hän pohti Vantaan kaupungin omakoti- ja pientalotonttien

¹³⁴ AOA 5.7.2010 Dnro 1242/4/11.

¹³⁵ Mäenpää 2008 a. s. 68.

¹³⁶ Mäenpää 2008 a s. 69., Laakso 2006 s. 321–322., ks. myös Niemivuo 2010 s. 128.

luovutuksen perusteena olevaa pisteytystä erityisesti kaupungin omien asukkaiden tasapuolisen kohtelun kannalta. Valintaperusteina käytettyä vantaalaisuutta, elinkeinopoliittisia syitä ja hakijoiden lasten lukumäärää voitiin pitää kunnalliseen itsehallintoon nojautuvina perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä perusteina päätöksenteolle. Apulaisoikeusasiamiehen mukaan tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteuttamiseksi tonttien luovutuksen perusteena oleva pisteytys voitaisiin muodostaa jossain määrin pienituloisia suosivaksi. Perusoikeusjärjestelmän kannalta parempituloisten suosiminen on lähtökohtaisesti ongelmallista. Jotta järjestelyä voitaisiin pitää hyväksyttävänä, tulee perusteiden olla sitä painavampia, mitä enemmän parempituloisia suositetaan pisteytyksessä. Tapauksessa tulojen korotettu painoarvo suosi merkittäväällä tavalla parempituloisia vantaalaisia hakijoita verrattuna pienempituloisiin vantaalaisiin hakijoihin.

Kaupunginhallituksen lausunnossa selitettiin, että kysymys ei ole ollut pienestä erittäin varakkaiden joukosta, koska pisteytys on tehty hakijan ja hänen puolisonsa yhteenlasketuista tuloista. Tilastotietojen mukaan pisteytys suosi kuitenkin perhekuntia, joiden tulot olivat ylittäneet keskimääräisten vantaalaisten keskitulot. Lausunnossa viitattiin myös kaupungin etuun, jotta tonttien ostajat pystyvät rakentamaan tonteille määrättyssä ajassa. Kuitenkin luovutusehtoihin sisältyi rakentamisvelvoite, luovutuskielto ja sopimussakko. Nämä ehdot turvasivat jo tehokkaasti tonttien rakentamisen määräajassa, eikä apulaisoikeusasiamiehen mielestä vuositulojen korotettuun painoarvoon ollut tarvetta tällä perusteella.

Kaupungin mukaan vuositulojen korotettuun painoarvoon oli myös syynä se, että kaupungille on tärkeää saada veronmaksukykyisiä asukkaita ja saada heidät myös pysymään kaupungissa. Apulaisoikeusasiamies katsoi, että vaikka varakkaat veronmaksukykyiset asukkaat hyödyttävät kunnallisveroilla ja muun ohella välillisesti kaikkia kunnan jäseniä, hyöty ei ole ollut kokonaisuutena kovin merkittävä tonttien rajallisuudesta riippuen. Erityisen ongelmallisena tasapuolisen kohtelun kannalta apulaisoikeusasiamies näki sen seikan, että jos parempituloisia on tosiasiaassa suosittu myös alle markkinahintaisilla tonttien luovutushinnoilla. Kaupunginhallitus totesi, että tontit myydään kohtuulliseen käypään hintaan eikä yleistä hintatasoa pyritä nostamaan. Tilastotietojen perusteella tontit olivat olleet ainakin jonkin verran markkinahintaa edullisempia.

Ongelmallista pisteytyksessä oli parempituloisten suosiminen. Tuloille oli annettu suuri painoarvo valinnassa ja tontit olivat olleet markkinahintaa edullisempia. Kuitenkin kysymyksessä oli rajanveto kunnallisen itsehallinnon ja kuntalaisten yhdenvertaisuuden välillä. Viime kädessä hallintotuomioistuin ratkaisee asian. Asiasta ei ollut olemassa aiempaa oikeuskäytäntöä ja tämä oli myös ensimmäinen laillisuusvalvojen arvio asiasta. Sen vuoksi asia johti vain Vantaan kau-

punginhallituksen huomion kiinnittämiseen asiassa esitettyihin käsityksiin. Suomen kuntaliittoa pyydettiin harkitsemaan, olisiko asiassa tarvetta laatia ohjeistusta kunnille.¹³⁷

Menettelyllisenä velvoitteena tasapuolisen kohtelun vaatimus merkitsee sitä, että hallinnon asiakkaille pyritään turvaamaan yhdenvertaiset mahdollisuudet asioidensa hoitamiseen ja oikeuksiensa valvomiseen. Viranomaisen kohdistaessa harkintaa yksityisten oikeusasemaan tai toimintamahdollisuuksiin korostuu tasapuolisuuden vaatimus. Viranomaisen on silloin huolehdittava, että hallinnon asiakkailla on yhtäläiset mahdollisuudet päästä selvytyteen lakiin perustuvista oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan.¹³⁸

Apulaisoikeusasiamies Lindstedt antoi ilmailulaitoksen lentoturvallisuushallinnolle käsityksen pelastushelikopterien poikkeuslupa-asiassa. Asiassa lentoturvallisuushallinto oli antanut keväällä ohjeen, jonka mukaan poikkeusluvan saaminen edellytti uusien helikoptereiden tilaamista ja tilausvahvistuksen esittämistä lokakuun loppuun mennessä. Tähän perustuen kilpailevan yhtiön poikkeuslupahakemus sekä siihen tehty oikaisuvaatimus oli aluksi hylätty. Joulukuussa toisen kilpailevan yhtiön hakemukseen oli apulaisjohtaja antanut vastineen hallinto-oikeudelle korostuen hallinnon asiakkaiden tasapuolisuutta ja oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettujen odotuksien suojaamista. Apulaisoikeusasiamiehen mukaan lentoturvallisuushallinnolla oli toimivalta antaa poikkeuslupa kilpailevalle yhtiölle, jollainen oli myös aiemmin myönnetty kantelijayhtiölle. Lentoturvallisuushallinnon mukaan ilmailumääräyksissä ei ole rajoitettu viranomaisen harkintavaltaa. Apulaisoikeusasiamies kuitenkin katsoi, että harkintavaltaa rajoittivat yleisistä hallinnollisista periaatteista yhdenvertaisuusperiaate ja luottamuksensuojan periaate. Hallinnon asiakkaan tulee voida luottaa viranomaisen päätösten pysyvyyteen ja siihen, ettei muutos vaikuta yksityisen oikeuteen negatiivisesti.

Lentoturvallisuushallinnon päätöksen perusteluista tai asiaan annetusta selvityksestä ei ilmennyt, miksi viranomainen muutti kantaansa muutamassa päivässä sekä mikä oli vakuuttanut viranomaisen poikkeuksen tarpeesta niin, että kilpailijayhtiön uuden hakemuksen tekopäivänä se oli ratkaissut asian kilpailijayhtiön kannalta myönteisesti. Ilmailumääräykset jättivät varsin laajan harkintavallan ja mahdollisuuden tarkoituksenmukaisuusharkintaan poikkeuslupien myöntämisessä. Sen vuoksi apulaisoikeusasiamies katsoi, ettei lentoturvallisuushallinto ollut ylittänyt harkintavaltaansa, mutta päätös ei noudattanut keskeisten hallinto-oikeudellisten periaatteiden toteutumista.¹³⁹

¹³⁷ AOA 6.9.2007 Dnro 2300/4/05., tiedote 13.9.2007.

¹³⁸ HE 72/2002 vp s. 54.

¹³⁹ K 5/2008 vp s. 237.

4.1.2. Positiivinen erityiskohtelu

Säännös hallinnossa asioivien tasapuolisesta kohtelusta ei kuitenkaan estä tosiasiallisen tasa-arvon turvaamiseksi tarpeellista positiivista erityiskohtelua eli tietyn ryhmän asemaa ja olosuhteita parantavia toimia. Erottelu pitää vain pystyä perustelemaan perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla.¹⁴⁰ Positiivisen erityiskohtelun tulee perustua asiallisesti ja johdonmukaisesti sovellettuun suunnitelmaan tai päätökseen. Menettelyn tai käytettyjen erityistoimien on oltava tavoitteeseen nähden kohtuullisessa suhteessa. Viran muodollisista kelpoisuusvaatimuksista ei ole oikeutettua poiketa.¹⁴¹

Positiiviselle erityiskohtelulle on mahdollisuus siihen oikeuttavilla perusteilla. Hallituksen esityksessä todetaan, että tasa-arvolain perusteella tehtyyn tasa-arvosuunnitelmaan perustuen voidaan melkein tasaveroiset työnhakijat asettaa työhön otossa eri asemaan, kun halutaan painottaa aliedustettuna ollutta sukupuolta valinnassa. Erityiskohtelun edellytyksenä on se, että hakijat ovat ansiovertailun perusteella olleet lähes samanarvoisia hakijoita.¹⁴²

Kyseistä asiaa oikeusasiamies Jääskeläinen on käsitellyt ratkaisussaan kantelijan viitatessa lehtikirjoitukseen etnisestä taustasta työhönottoperusteissa. Tapauksessa oli kysymys kaupungin antamasta maahanmuuttajan palvelukseen ottaminen -ohjeesta, jonka mukaisesti maahanmuuttajan kohdalla olisi sallittua positiivinen erityiskohtelu esimerkiksi työhönotossa. Henkilöstöpolitiikan tavoitteena oli heijastaa kaupungissa olevaa väestörakennetta. Työhönottokriteereitä laadittaessa olisi huomioitava väestörakenteen muutos eli että monikulttuurisen viestinnän taidot sekä maahanmuuttoon ja maahanmuuttajien aseman tuntemus ovat yhä useammassa tehtävässä tärkeitä. Kaupunki halusi tällä tavoin vahvistaa monipuolista osaamista sekä asiakaslähtöisyyttä organisaatioissaan. Ohjeessa todettiin suositeltavaksi, että kahdesta ansiokkuudeltaan tasaveroisesta hakijasta valitaan tehtävään maahanmuuttaja. Oikeusasiamiehen mukaan asiassa ei ollut menetetty lainvastaisesti. Oikeusasiamies katsoi, että erityiskohtelulla on oltava hyväksyttävä tarkoitusperä ja muita suopeampi kohtelu on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltavaan päämäärään nähden. Positiivinen erityiskohtelu rikkoo muodollista yhdenvertaisuutta ja sen vuoksi erityiskohtelu on oikeutettua ainoastaan niin kauan kuin tosiasiallinen syrjintä poistuu.¹⁴³

Perustuslain yhdenvertaisuussäätely ei estä tavoittelemasta ihmisten tosiasiallista tasa-arvoisuutta pitkällä tähtäimellä. Tosiasiallisen tasa-arvon toteutumiseksi voidaan jonkin ryhmän

¹⁴⁰ HE 72/2002 vp. s. 54.

¹⁴¹ Mäenpää 2008 a s. 68.

¹⁴² HE 195/2004 vp s. 36–37., Laakso 2006 s. 321.

¹⁴³ EOA 25.3.2010 Dnro 1028/4/10.

asemaa ja olosuhteita parantaa positiivisen erityiskohtelun toimilla.¹⁴⁴ Perustuslain 6 §:n mukaan sukupuolten tasa-arvoa edistetään yhteiskunnallisessa toiminnassa ja työelämässä.¹⁴⁵ Tätä asiaa tarkastellen apulaisoikeusasiamies Lindstedt katsoi maahanmuuttajille yleisiin uimahalleihin varatut omat uintiajat lainmukaisiksi. Apulaisoikeusasiamies muistutti, että yhdenvertaisuuslain mukaisesti viranomaisten on edistettävä yhdenvertaista kohtelua. Syrjintäkiellot eivät estä positiivisia erityistoimia, joilla pyritään edistämään tosiasiallista ja käytännössä toteutuvaa yhdenvertaisuutta. Tosiasiallisen yhdenvertaisuuden edistäminen saattaa edellyttää sosiaalisesti, taloudellisesti tai muutoin heikommassa asemassa olevien ryhmien muita parempaa erityiskohtelua.

Maahanmuuttajille voidaan tarjota joitakin erityispalveluja, joilla yritetään edistää tosiasiallisen tasa-arvon toteutumista. Erityiskohtelu on hyväksyttävää silloin, kun tarkoituksena on hyväksyttävä ja muita suopeampi kohtelu on oikeassa suhteessa tavoiteltavaan päämäärään nähden. Muodollista yhdenvertaisuutta rikkova positiivinen erityiskohtelu on oikeutettua vain niin kauan kuin sitä tarvitaan tosiasiallisen syrjinnän poistamiseksi. Selvityksen perusteella apulaisoikeusasiamies totesi, että omalle uintivuorolle on ollut uinnin opetuksen turvaamiseen ja kotouttamisen edistämiseen liittyviä erityistarpeita. Uintaika ei myöskään ollut epäsuhteessa muihin käytettävissä oleviin yleisiin uintivuoroihin nähden. Yleisesti apulaisoikeusasiamies huomautti, että positiivinen erityiskohtelu on sallittua vain niin kauan kuin se on tarpeellista todennettujen haittojen korjaamiseksi.¹⁴⁶

Hallinnollisen menettelyn kohdalla positiivinen erityiskohtelu voi tulla kysymykseen, jos siihen on hyväksyttävä oikeuttamisperuste.¹⁴⁷ Ulkomaalaisvirasto käsitteli alaikäisen lapsen kansalaisuushakemusta yli kaksi ja puoli vuotta, jolloin henkilö tuli täysi-ikäiseksi käsittelyn aikana. Oikeuskansleri Aallon mielestä käsittelyaika oli liian pitkä. Kansalaisuusasiassa joutuisan ratkaisun saaminen on asianomaiselle tärkeää ja vaikuttaa hänen oikeusasemaansa. Hyvän hallintotavan vastaista oli myös vaatia hakijalta uudelleen jo aiemmin annettuja selvityksiä. Tilanne oli viranomaisen syystä kohtuuttomasti viivästynyt, joten selvitykset olisi pitänyt hankkia joutuisasti viran puolesta. Pääsääntöisesti asiat on ratkaistava saapumisjärjestyksessä. Kuitenkin lapsen kansalaisuushakemus voidaan ratkaista ennen vuoroaan nopeutetusti positiivisen erityiskohtelun nojalla, ainakin silloin, kun saman perheen jäsenten hakemukset käsitellään yhdessä. Oikeuskanslerin mukaan se ei olisi ollut yhdenvertaisuusperiaatteen vastaista.¹⁴⁸

¹⁴⁴ PeVL 40/2004 vp s. 2, Laakso 2006 s. 321.

¹⁴⁵ Ks. Laakso 2006 s. 321.

¹⁴⁶ AOA 16.6.2009 Dnro 208/4/08.

¹⁴⁷ Laakso 2006 s. 322.

¹⁴⁸ OKA 17.10.1997 Dnro 1162/1/96.

4.1.3. Mielivallan kiello ja syrjintä

Yhdenvertaisuuslainsäädäntö on yhteydessä mielivallan kieltoon. Mielivallan kiellolla tarkoitetaan, että asia ratkaistaan ilman objektiivisia perusteluja ja päätöksessä sivuutetaan täysin oikeudenmukaisuus ja kohtuus. Jossain tapauksessa erilainen kohtelu on hyväksyttävää ja oikeutettua, kunhan se voidaan perustella objektiivisesti.¹⁴⁹ Objektiivisten kriteereiden lisäksi on otettava huomioon peitellyn ja tosiasiallisen syrjinnän mahdollisuus.¹⁵⁰

Syrjintäkiellot ovat asetettu mielivallan estämiseksi. Perustuslain 6 §:n 2 momentissa syrjintäkiello ilmaistaan niin, että ”ketään ei saa ilman hyväksyttävää syytä asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella”. Erottelu ei siis ole sallittua ilman hyväksyttyä syytä. Hyväksyttäviä syitä erojen tekemiseksi ihmisten välillä on eri hallinnonaloilla esimerkiksi maahanmuuttokysymyksissä, kaavoituksessa, etuuksien jakamisessa tai julkisten palvelujen järjestämisessä. On myös huomioitava, että aikaisempi tulkinta hyväksyttävästä syystä voi muuttua ja aiemmin hyväksytty erottelu katsotaankin vastaisuudessa lainvastaiseksi.¹⁵¹

Oikeusasiamies Jääskeläinen otti kantaa terveydentilan vuoksi syrjimisestä eli HIV-positiivisten ja heidän puolisoitensa oikeudessa saada hedelmöityshoitoja. Hoitoratkaisuihin liittyvä syrjinnän kiello on keskeisen tärkeä perusoikeuksien toteutumisen oikeudenmukaisuuskysymys. Yksittäisissä hoitoratkaisuissa vain sairauteen, hoidon tarpeeseen ja hoidon vaikuttavuuteen kohdistuva priorisointi on oikeusasiamiehen mukaan lainmukaista. Terveyspalvelujen saatavuuden peruste on potilaan terveydentilan edellyttämä lääketieteellisesti perusteltu hoidon tarve. Hedelmöityshoitojen saamisessa HIV-positiivisten sukusolujen käsittely laboratorioissa erityisolosuhteissa ei ole hyväksyttävä peruste asettaa hedelmöityshoitojen saajia eri asemaan. Laboratorion puuttuminen johtaa tosiasiallisesti siihen, että hedelmöityshoitoja ei anneta.

Yliopistosairaalat ja todennäköisesti myös kaikki hedelmöityshoitoja antavat keskussairaalat toimivat Yhtenäiset kiireettömät hoidon perusteet -julkaisun ohjeiden mukaisesti. Laillisuusvalvontakäytännössä on korostettu yhtenäisiä hoidon ohjeita terveyspalvelujen yhdenvertaisen saatavuuden turvaamisessa. Kuitenkin oikeusasiamies korosti, että yhtenäisen hoidon ohjeet on oltava sopusoinnussa lainsäädännön kanssa. Perusteet ja niiden soveltaminen eivät saa johtaa siihen, että lakisääteisten terveyspalvelujen ulkopuolelle jää tiettyjen sairauksien potilaita.

¹⁴⁹ Niemivuo 2010 s. 127.

¹⁵⁰ Mäenpää 2008 a s. 69.

¹⁵¹ Niemivuo 2010 s. 127.

Koska osassa yliopistollisia sairaaloita annettiin osittaista hedelmöityshoitoa HIV-positiivisille potilaille, tarkasteltiin päätöksessä julkisen vallan velvollisuutta edistää yhteiskunnan tosiasiallista tasa-arvoa sekä velvollisuutta edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa. Yhdenvertaisuussäännös sisältää syrjinnän kiellon ja vaatimuksen samanlaisesta kohtelusta samanlaisessa tilanteessa. Sen mukaisesti se rajoittaa kuntien oikeutta palveluvalikoimien ja järjestämistapojen erilaisuudessa. Terveyspalvelujen toteutumisessa pitää huomioida kunnan asukkaiden yhdenvertaisuus ja myös yhdenvertaisuus eri kuntien asukkaiden välillä.¹⁵²

Syrjintää ammattiyhdistystoimintaan liittyen on apulaisoikeuskansleri Puumalainen tarkastellut niin kutsuttua Tehy-sopimusta yhdenvertaisuuden vastaisena sekä työmarkkinalaitoksen ja sovittelulautakunnan jäsenenä toimineen tasa-arvovaltuutetun menettelyä sen sopimisessa. Tehy ry ja kunnallinen työmarkkinalaitos hyväksyivät vuonna 2007 työministeriön asettaman sovittelulautakunnan sovintoesityksen Tehyn aseman järjestämisestä ja Tehyyn kuuluvien palvelussuhteiden ehdoista. Luonteeltaan sopimus on virka- ja työehtosopimus. Apulaisoikeuskansleri arvioi sopimusta siltä osin kuin määräysten mukaan sitä sovellettaisiin vain Tehyn jäseniin.

Sopimusta solmittaessa työmarkkinalaitoksen olisi tullut huomioida perustuslain ja yhdenvertaisuuslain syrjintäkiellot. Sopimuksen sitovuuspiiri rajoitettiin vain Tehyn jäseniin. Apulaisoikeuskanslerin mukaan tällainen rajoittaminen ei aina loukkaa syrjintäkieltoja. Tässä tapauksessa rajoittamisesta kuitenkin seurasi, että virkaehtosopimuslain ja työehtosopimuslain tietyt pykälät eivät tulleet sovellettaviksi, pystyi Tehy-sopimukseen sidottu työnantaja sopimaan samaa työtä suorittavien palvelus ja työsuhteen ehdot erilaisiksi ammattiyhdistysjäsenyyden mukaisesti.

Sopimusta on pidettävä yhdenvertaisuuslain syrjintäkiellon vastaisena. Eri asemaan asettaminen tapahtuu työnantajan toimenpiteillä. Toimenpiteisiin tyytymättömillä työntekijöillä on mahdollisuus saattaa kysymys syrjinnästä yleisen tuomioistuimen tutkittavaksi. Se ei kuitenkaan vapauttanut työmarkkinalaitosta olemaan noudattamatta syrjintäkieltoja. Tasa-arvovaltuutettu rikkoi viranomaisena sopimusta koskevaa ohjetta ja syrjintäkieltoa osallistuessaan syrjintäkieltoa rikkovan sopimuksen sovintoehdotuksen antamiseen riidan osapuolille. Tasa-arvovaltuutettua ja työmarkkinalaitosta sitoi erityinen velvoite edistää yhdenvertaisuuden toteutumista.¹⁵³

Seuraavassa tapauksessa apulaisoikeusasiamies Sakslin katsoi, että kaupungin asettama rekrytointikielto oli yhdenvertaisen kohtelun ja syrjintäkiellon vastainen. Tapauksessa Tampereen kaupungin valtuusto oli päättänyt Tampereen Tietotekniikka Liikelaitoksen palvelujen kilpailuttamisesta liikkeenluovutuksena ja liiketoimintakauppana. Laitoksen henkilökunnalle oli ilmoitet-

¹⁵² EOA 24.1.2013 Dnro 1863/4/11.

¹⁵³ AOK 11.1.2010 Dnro 1333/1/07.

tu, että liikkeenluovutusprosessin aikana he eivät voi tulla valituksi kaupungin muihin tehtäviin. Määrätessään rekrytointikiellosta, on työnantaja asettanut nämä henkilöt muita epäedullisempaan asemaan muihin virkoihin ja tehtäviin nimitettäessä. Ilman hyväksyttävää syytä sellainen on perustuslain vastaista syrjintää. Apulaisoikeusasiamiehen mukaan liikkeenluovutuksen kohteena olevaan kunnan toiminnalliseen osaan virka- tai työsuhteessa oleva henkilö ei ole perustuslaissa tarkoitettu hyväksyttävä peruste asettaa rekrytointikieltoa. Samoin perusoikeusjärjestelmän kannalta muutkaan liiketaloudelliset syyt eivät anna perustetta kaupungin viranhaltijoiden tai työntekijöiden perusoikeuksien rajoittamiselle ja erilaiseen kohteluun virkaan tai tehtävään ottamisessa. Tampereen kaupungin menettely on loukannut henkilökunnan itsemääräämisoikeutta ja oikeutta vapaasti valita työpaikkansa. Menettely on ollut perustuslain sekä viranhoitajalain ja työsopimuslain yhdenvertaisen kohtelun ja syrjintäkiellon vastainen.¹⁵⁴

Yhdenvertaisuuden käsite voidaan määritellä silloin, kun mielivallan kielto otetaan sen kiinnekohdaksi. Mielivalta tarkoittaa aineellisen oikeudenmukaisuuden ja kohtuullisuuden sivuuttamista täysin. Toisaalta oikeudenmukaisuuden taikka kohtuuden yleispätevä määrittely ei ole mahdollista. Mielivallan käytöstä ei ole kysymys silloin, kun objektiivisesti perustellaan erilaisen kohtelun oikeuttaminen ja silloin erilainen kohtelu voi olla hyväksyttävää.¹⁵⁵ Perustuslain mukaista syrjintäkieltoa ja kiellettyjä erotteluperusteita sovellettaessa on otettava huomioon objektiivinen arviointiperusta. Ihmisten välinen erottelu ei kuitenkaan ole kiellettyä, jos se perustuu perustuslaissa mainittuun nimenomaiseen perusteeseen.¹⁵⁶

Henkilöön liittyvänä syynä apulaisoikeuskansleri Puumalainen on katsonut, että kesätyötuen ehtona tai työllistämistuen ehtona ei voitu pätevästi pitää työllistettävän kirjoilla oloa kaupungissa tai kunnassa. Yhdenvertaisuuslain mukaisesti ketään ei saa syrjiä henkilöön liittyvän syyn perusteella. Yhdenvertaisuuslaki koskee myös valintakriteereitä työhönotossa. Sellainen henkilöön liittyvä syy, joka ei koske kyseessä olevan työn tai tehtävän suorittamista kuten asuinpaikka, on kielletty valintakriteerinä. Kaupunki ja kunnanvaltuusto rikkoivat syrjintäkieltoa suosimalla kotikaupungin tai kotikunnan nuoria ja työllistettäviä.¹⁵⁷

Objektiivisen arvioinnin puitteissa perustellut hyväksyttävät syyt tulevat esille säännösten soveltamisessa viranomaisissa tai niiden palveluiden järjestämisessä. Esimerkiksi tavoiteltaessa kielellistä tasa-arvoa tällainen erilaisen kohtelun periaate on oikeutettua. Myös terveydenhuollon etusijajärjestykseen asettaminen on tietyin edellytyksin hyväksyttyä. Etusijajärjestys liittyy sil-

¹⁵⁴ AOA 7.7.2011 Dnro 3920/4/09.

¹⁵⁵ Laakso 2006 s. 318.

¹⁵⁶ Laakso 2006 s. 318–319., HE 309/1993 s. 44

¹⁵⁷ AOK 23.9.2009 Dnro 150/1/08., AOK 8.5.2012 Dnro 215/1/10.

loin rajallisten resurssien jakamiseen ja silloin, kun se tehdään ennalta määriteltujen ja tasapuolisesti sovellettavien perusteiden mukaisesti. Jos kriteerinä on ainoastaan ikä, voi etuuden epäminen tällaisessa tapauksessa olla syrjivää.¹⁵⁸

Iän mukainen syrjintä konkretisoitui apulaisoikeuskansleri Puumalaisen ratkaisussa kaupungin kielikylpypäiväkotiin pääsyssä. Asiassa oli kysymys siitä, että kielikylpyopetukseen pääseminen edellytti ensin kielikylpypäivähoitoon pääsemistä. Tällä tavoin ruotsinkielisen opetuksen saamisen mahdollisuudet ratkaistiin jo päiväkotisijoituksessa. Kielikylpypäivähoitoon oli enemmän hakijoita kuin jaettavia paikkoja. Vaikka kaupunki oli vahvistanut päivähoitoon sijoittamisen perusteet, jäi kuitenkin tasaveroisia hakijoita jäljelle. Koska muita sijoittamisen perusteita ei ollut annettu, viimekätisenä erotteluperusteena arvioitiin hakijoiden kielellisiä valmiuksia. Arviointiperusteena oli käytetty ainoastaan ikää, sillä oletuksella, että valmiudet olivat sitä paremmat mitä vanhemmasta lapsesta oli kyse. Tämä johti siihen, että päiväkotiin otettiin alkuvuonna syntyneitä eivätkä loppuvuonna syntyneet tulleet valituiksi.

Apulaisoikeuskanslerin mielestä arviointiperusteella ei voitu tosiasiallisesti selvittää lasten kielellisiä valmiuksia. Ilmoitetusta erotteluperusteesta poiketen tosiasiallinen erotteluperuste oli lasten ikä. Kun päiväkotiin valittiin syntymäikäjärjestyksessä, joutuivat loppuvuonna syntyneet lapset huonompaan asemaan alkuvuonna syntyneisiin nähden. Kyse oli tasaveroisista valintamahdollisuuksista koulutuksen saamiseen. Yhdenvertaisuuslain mukaan ketään ei saa syrjiä iän perusteella. Välitöntä syrjintää on se, että vertailukelpoisessa tilanteessa toista kohdellaan epäsuotuisammin kuin jotakuta muuta. Syrjintänä ei kuitenkaan voi pitää tavoitteiltaan oikeutettua ja oikeasuhtaista kohtelua. Kyseessä oli perustuslain ja yhdenvertaisuuslain tarkoittama syrjintä, koska kaupunki ei pystynyt näyttämään toteen, että kysymys ei ollut syrjinnästä tai että erilaiselle kohtelulle oli ollut oikeutetut perusteet. Kaupunki oli siten ylittänyt sille kuuluvan harkintavallan. Tilanne johtui osittain kaupungin sijoittamista koskevien ohjeiden puutteellisuudesta.¹⁵⁹

Yhdenvertaisuusperiaate sisältyy myös kunnan kohdentamien varojen määrärahasidonnaisiin tukitoimiin ja etuuksiin. Kunta voi järjestää tukitoimen talousarviossa varattujen määrärahojen puitteissa. Vaikka henkilö täyttää tuen myöntämisen edellytykset, ei kenelläkään henkilöllä ole silti subjektiivista oikeutta saada korvausta. Määrärahat on kohdennettava siten, ettei yhdenvertaisuutta loukata. Hyväksyttävästi voidaan kuitenkin kohdentaa määrärahat kaikkein heikoimassa asemassa oleville henkilöille.¹⁶⁰ Määrärahat eivät kuitenkaan ole ensisijainen kriteeri pe-

¹⁵⁸ Laakso 2006 s. 319–320.

¹⁵⁹ AOK 6.9.2012 Dnro 716/1/11.

¹⁶⁰ Laakso 2006 s. 320–321.

rusopetuksen järjestämisessä, kuten apulaisoikeusasiamies Pajuoja katsoo seuraavassa ratkaisussaan.

Apulaisoikeusasiamies Pajuoja antoi käsityksen vastaisessa toiminnassa huomioon otettavaksi asiassa, jossa oli kysymys kehitysvammaisten oppilaiden oppilaaksi ottamisen linjauksista. Kaupungin linjauksessa ei annettu harkintavaltaa siihen, olisiko oppilaan edun mukaista ollut osallistua yleisopetuksen perusr ryhmään lapsen lähikoulussa tai muuhun yleisopetuksen luokkaan. Opetuspaikkaa koskevan päätöksenteon tulee aina perustua ensisijaisesti lapsen etuun, häntä koskevaan tietoon ja tapauskohtaiseen harkintaan. Menettely on syrjivää, jos opetuspaikan järjestäminen ja oppilaaksi ottamisen perusteena on vain vammaisryhmään kuuluminen. Sekä opetushallitus että apulaisoikeusasiamies olivat yhtä mieltä siitä, että jos lievästi tai keskivaikeasti kehitysvammaisen oppilaan opetus järjestetään vain joko erityisluokalla tai vähintään neljän hakijan ryhmäintegraationa, ei kaupungin erityisopetuksessa toteudu lain edellyttämä yksittäisen oppilaan tilanteeseen perustuva arviointi tuen päätöstä tehtäessä.

Perusopetuslain mukaan erityisopetus järjestetään mahdollisuuksien mukaan muun opetuksen yhteydessä tai osittain tai kokonaan erityisluokalla tai muussa soveltuvassa paikassa. Lähtökohteisesti opetuspaikkoja koskevat ratkaisut ovat järjestäjän päätettävissä, mutta niissä on otettava huomioon tukea tarvitsevan oppilaan tarpeet mutta myös koko luokan opetuksellinen kokonaistilanne. Apulaisoikeusasiamiehen mukaan kokonaisharkinnassakin oppilaan etu on aina ensisijaista ja ratkaisevaa hänen opetustaan järjestettäessä. Yhdenvertaisuuden periaate ja syrjinnän kieltö ohjaavat ja rajoittavat opetuksen järjestäjän harkintavaltaa käytännön järjestelyistä päätettäessä.

Yksilölliset tarpeet on selvitettävä ennen päätöksentekoa yhteistyössä oppilaan ja hänen huoltajiensa kanssa. Koululla on velvollisuus selvittää lapsen näkemys opetuspaikkajärjestelyistä hänen iän ja kehitystason huomioivalla tavalla. Koulu on ensisijaisesti vastuussa kodin ja koulun välisestä yhteistyöstä erityistä tukea saavien lasten kohdalla oppilaan edun toteuttamiseksi. Opetuksen järjestäjällä on velvollisuus tulkita kaikkea sääntelyä perus- ja ihmisoikeusmyönteisesti ja päätöksenteossa on valittava kussakin tapauksessa oppilaan ihmisoikeuksia parhaiten toteuttava ratkaisu. Tässä tapauksessa on lisäksi huomioitava, että kyseessä olevat lapset ovat kehitysvammaansa vuoksi muutenkin erityisen haavoittuvassa asemassa ja syrjinnälle alttiita.¹⁶¹

¹⁶¹ AOA 14.2.2013 Dnro 577/4/11.

4.1.4. Johdonmukaisuuden vaatimus

Hallituksen esityksen (72/2002) yksityiskohtaisissa perusteluissa nostetaan esille myös ratkaisutoiminnan johdonmukaisuuden vaatimus. Se tarkoittaa, että harkittavana olevia tosiseikkoja on harkittava samoilla perusteilla samankaltaisissa tilanteissa. Päätöksenteossa on käytettävä aina pääasiallisesti samanlaista menettelyä ja johdonmukaista ratkaisulinjaa¹⁶². Säännönmukaisen käytännön poikkeus tulisi perustua tapauksen erityislaatuun. Hallituksen esityksen mukaan säännös ei estä viranomaista muuttamasta vakiintunutta käytäntöään, jos se perustuu perusteltuun syyhyn, kuten kansainvälisen oikeuskehityksen muutoksiin tai tuomioistuimen käytännön muuttamiseen aiemmasta poikkeavilla ratkaisuilla.¹⁶³ Perusteltu syy voi olla myös muuttunut lainsäädäntö. Toisaalta tällaisissa tapauksissa päätös on perusteltava hallintolain 45 §:n 3 momentin mukaisesti, vaikka tavallisesti mainitunlaisissa päätöksissä ei muutoin vaadittaisi perusteluja.¹⁶⁴ Johdonmukaisuusvaatimus ei salli kaavamaista päätöksentekoa, sillä jokainen asia on käsiteltävä omat erityispiirteensä huomioon ottaen¹⁶⁵. Samalla kertaa käsiteltävinään olevissa asioissa viranomaisen on kohdeltava eri asianosaistahoja tasapuolisesti¹⁶⁶.

Apulaisoikeusasiamies Jääskeläinen on tarkastellut tasapuolisuutta ratkaisussaan Kuopion lääketieteellisen koulutusohjelman valintamenettelyssä käytetyn hakijoiden jakamisen eri ryhmiin ja heihin käytettyjä erilaisia valintaperusteita. Ylioppilaiden jakaminen ryhmiin ja uusien ylioppilaiden suosiminen lähtö- tai lisäpisteillä näyttää muodostuneen varsin yleiseksi käytännöksi. Asia on voinut johtua ennen lainmuutosta olleesta hallituksen esityksen perusteesta, jonka mukaisesti hakijat voitiin jakaa erillisiin ryhmiin erilaisen koulutustaustan mutta myös muusta siihen verrattavasta perustellusta syystä. Yliopistolain muutoksen ja siihen liittyvän perustuslakivaliokunnan lausunnon perusteella apulaisoikeusasiamies katsoi, että uusien ylioppilaiden lisäpisteet ovat aiempaa ongelmallisempia ja vaikeasti hyväksyttäviä.

Oikeudentila on muuttunut voimaan tulleen yliopistolain myötä. Valintakokeissa linja näyttää jatkuneen ennallaan. Apulaisoikeusasiamiehen mukaan vaikuttaa siltä, että opetusministeriössä ja yliopistoissa ei ole lainmuutoksen ja perustuslakivaliokunnan kannanoton merkitystä täysin tiedostettu. Oikeusasiamiehen tehtävänä ei ole ottaa kantaa koulutuspoliittisiin tavoitteisiin eikä sinänsä puuttua yliopistoille kuuluvaan opiskelijavalintaan. Yliopistojen ohjaus uusien opiskelijoiden ikärakenteen nuorentamiseksi lähtö- ja lisäpisteiden kautta on apulaisoikeusasiamiehen

¹⁶² Mäenpää 2008 a s. 69.

¹⁶³ HE 72/2002 s. 54.

¹⁶⁴ Niemivuo 2010 s. 128., Laakso 2006 s. 323.

¹⁶⁵ Mäenpää 2008 a s. 69.

¹⁶⁶ Laakso 2006 s. 322.

mukaan osoittautunut ongelmalliseksi hakijoiden yhdenvertaisen kohtelun kannalta. Ongelmat olivat ylittäneet yliopistolain sallimat rajat. Apulaisoikeusasiamies piti ongelmallisena sitä, että opetusministeriön tulostavoitteiden vuoksi yliopistot joutuvat käyttämään yliopistolain edellyttämää opiskelijoiden yhdenvertaisuutta loukkaavia valintamenettelyjä.¹⁶⁷

Yhdenvertaisuusperiaate sisältää vaatimuksen, jonka mukaisesti viranomaisten toiminnan täytyy olla johdonmukaista pitkällä aikavälillä. Se tarkoittaa, että viranomaisen täytyy noudattaa omaksumansa ratkaisulinjaa johdonmukaisesti samanlaisissa asioissa. Tällä pyritään ratkaisujen ennakoitavuuteen, joka on oikeusvarmuuden periaatteen keskeinen elementti.¹⁶⁸ Viranomaisen velvollisuus on johdonmukaisesti seurata ratkaisujen linjaa pidemmälläkin aikavälillä yhdenmukaisesti, jos sovellettava normi ei muutu. Vain perustellusta syystä käytäntöä voidaan muuttaa.¹⁶⁹ Johdonmukaisen käytännön vaatimus ei tarkoita sitä, että viranomainen ei voisi muuttaa toimintaansa tai harkintaperusteitaan. Olosuhteiden muututtua tai oikeuskehityksestä johtuen ratkaisulinjaa voidaan perustellusta syystä muuttaa. Kun käytäntöä muutetaan, noudatetaan uutta linjausta johdonmukaisesti. Viranomaisen velvollisuutena on osoittaa uuden soveltamislinjan perusteet, jotta oikeusvarmuuden periaate ja yksityisten oikeusturvaodotukset täyttyvät. Pääsäännön mukaisesti päätöksiä ei ole tarvetta perustella, mutta se on tehtävä silloin, kun päätös merkitsee olennaista muutosta jo vakiintuneeseen käytäntöön.¹⁷⁰

Johdonmukaisuuden vastaisesta menettelystä on esimerkkinä seuraava oikeusasiamies Paunion ratkaisu. Kunnan sosiaalitoimi peri takaisin jo maksettua sosiaaliturvaetuutta eikä antanut asiakkaalle valituskelpoisia päätöksiä. Hän ei saanut erillistä päätöstä vaan vain normilaskelman, jota korjattiin kuukausittain. Normilaskelma ei täytä päätökselle asetettuja vaatimuksia, eikä sen perusteella muutoksenhaku ole mahdollista. Oikeusasiamies Paunion mukaan asiakkaan oikeusturva olisi vaatinut, että hänelle olisi annettu joka kuukausi erillisesti perusteltu ja valituskelpoinen päätös myönnetystä tuesta ja siihen tehdyistä korjauksista. Oikeusasiamiehen mukaan sosiaalitoimen menettely toimeentulotukilaskelmien osalta ei täyttänyt hyvän hallinnon edellyttämää johdonmukaisuuden vaatimusta. Laskelmien toistuva korjaaminen vaikeutti toimeentulotuen perusteiden ymmärtämistä. Asiakkaan on saatava selvyys siitä, mihin tuloihin ja menoihin toimeentulotukilaskelma perustuu, jotta hän voi varmistua laskelman oikeellisuudesta ja luotettavuudesta.

¹⁶⁷ AOA 24.10.2007 Dnro 1348/4/05.

¹⁶⁸ Laakso 2006 s. 322.

¹⁶⁹ Tuori 2000 s.75.

¹⁷⁰ Laakso 2006 s. 323., Hallintolaki (434/2003) 45 §.

Toimeentulotuki voidaan tarkistaa, jos henkilön tai perheen olosuhteissa tai tuen tarpeessa on tapahtunut muutoksia. Kantelijan olosuhteissa ei kuitenkaan ollut tapahtunut muutoksia ja siten toimeentulotuen tarkistukset olivat vastoin toimeentulotukilakia. Asiakkaan kannalta aikaisemmin maksetun tuen huomioiminen tulona uutena tulon määräytymisen ajanjaksona on verrattavissa tuen takaisinperintään. Toimeentulotukilakiin ei sisälly säännöksiä mahdollisuudesta kuitata myöhemmästä toimeentulotuesta liikaa maksettua toimeentulotukea. Jos tehtyjen laskelmien korjaamista ja virheellisesti tehtyjen laskelmien korjaamista pidettiin asiavirheen korjaamisena, olisi niihin tarvittu kantelijan suostumus. Tällaista suostumusta ei ollut annettu.¹⁷¹

Yhdenvertaisuuden periaate edellyttää, että eri viranomaisten tulisi soveltaa lakia samalla tavoin samankaltaisissa asioissa. Jos eri viranomaiset käyttävät erilaisia ratkaisuvaihtoehtoja keskenään samankaltaisissa tilanteissa ja samaa lakia soveltaessaan, voi tällöin syntyä yhdenvertaisuuden loukkaus. Yhtenäistä käytäntöä yritetään ohjata erityisesti ministeriön tai muun keskushallintoviranomaisen yhtenäistämisohjeilla, tulkinta- ja soveltamisohjeilla ja suosituksilla. Keskushallintoviranomaisilla on laissa säädetyn tehtävänsä alalla oikeus antaa kyseisiä ohjeita ilman erillistä lain valtuutusta¹⁷² sekä sen lisäksi sillä on velvollisuutena ohjausvallan käyttäminen, jotta yhtenäinen soveltamiskäytäntö saadaan aikaiseksi sen hallinnonalalla. Esimerkkinä apulaisoikeuskansleri Pasasen ratkaisu, jossa kunnilla oli laaja harkintavalta myöntää vapautuksia lomasuuntojen jätteenkuljetuksista. Asiassa pitää huomioida jätteen haltijoiden yhdenvertainen kohtelu ja sen vuoksi apulaisoikeuskansleri antoi esityksen ympäristöministeriölle.¹⁷³ Myös valitusviranomaisilla on valvontakäytännössään sekä ratkaisutoiminnassaan velvollisuus ja mahdollisuus yhdenmukaistaa alempien viranomaisten kanssa yhdenmukainen ratkaisukäytäntö.¹⁷⁴ Vain hallintotuomioistuimet eivät ole keskushallintoviranomaisten alaisilleen hallintotasolle antamien yleisten säädösten soveltamisohjeisiin tai hallintotoiminnassa muotoutuneeseen viranomaisen käytäntöihin sidottuja. Tuomioistuimet ovat sidottuja ainoastaan lakiin.¹⁷⁵

¹⁷¹ EOA 15.4.2004 Dnro 1552/4/02.

¹⁷² PeVL 6/2003 vp s. 4.

¹⁷³ AOK 10.5.2000 Dnro 1217/1/98.

¹⁷⁴ Uotila 1989 s. 48–49., Laakso 2006 s. 323.

¹⁷⁵ Laakso 2006 s. 324.

4.2. Tarkoitussidonnaisuuden periaate

Tarkoitussidonnaisuuden vaatimuksella tarkoitetaan hallinnollisella toimella toteutettavan tavoitteen asianmukaisuutta ja laillisuutta. Tarkoitussidonnaisuuden periaate ilmenee hallintolain (434/2003) 6 §:n ensimmäisen virkkeen päätösosasta. Hallituksen esityksen (72/2002) mukaisesti se tarkoittaa yleistä velvoitetta toimivallan käyttämisestä vain siihen tarkoitukseen, johon se on lain mukaan määritelty tai tarkoitettu käytettäväksi. Tarkoitussidonnaisuuden periaatteen sisältöinen ajatus on se, että harkintavaltaa käyttävällä viranomaisella ei ole lupaa ryhtyä edistämään muita tarkoituksia kuin niitä, jotka sisältyvät viranomaisen tehtäväpiiriin, toimivaltuuksiin ja tapaukseen sovellettavan säännöksen tavoitteisiin. Muut tavoitteet ovat vieraita ja siten kiellettyjä. Vieraiden tarkoituksien toteuttaminen merkitsee harkintavallan väärinkäyttöä.¹⁷⁶

Vieraista tarkoituksista on apulaisoikeusasiamies Lindstedt antanut käsityksensä, kun kirjallinen huomautus annettiin noin viisi kuukautta moitittavan käytöksen jälkeen. Kirjalliseen huomautukseen johtava menettely oli lisäksi saatettu päätökseen melkein välittömästi työnantajan saatua vapauttava päätös kantelijan tekemään työpaikkahäirintäasiaan. Apulaisoikeusasiamiehen mukaan asiassa ei ollut enää edellytyksiä huomautuksen antamiseen, koska menettelyyn oli puututtu liian pitkän ajan kuluttua tapahtumasta. Hallinnon tarkoitussidonnaisuuden kannalta huomautuksen antaminen ei ollut enää hyväksyttävää ja lisäksi huomautuksen antamisen olosuhteet saattoivat antaa ulkopuoliselle vaikutelman tarkoitussidonnaisuusperiaatteen vastaisista vieraista vaikutteista.¹⁷⁷

Toisessa tapauksessa apulaisoikeusasiamies Lindstedt muistutti tarkoitussidonnaisuuden periaatteesta sekä sotilaslääkärinä toimivan henkilön toiminnan kohtuuttomuutta ja ammattietiikan vastaisuutta, jos varusmiesten palveluskelpoisuuden arvioinnissa pitää huomioida muutkin kuin lääketieteelliset perusteet. Asiassa varusmies oli vakuuttanut syyttömyyttään epäiltyyn huumeriin. Varusmiehen esimiehet olivat olleet yksimielisiä keskeytyksestä ja sen perusteella yksikön päällikkö teki päätöksensä palvelusturvallisuusriskiin vedoten. Sen pohjalta lääkäri katsoi välttämättömäksi muuttaa varusmiehen kuntoisuusluokitusta niin, ettei hän enää kelvannut palvelukseen. Voimassa olleessa asevelvollisuuslaissa tai -asetuksessa ei ollut säännöksiä keskeyttää palvelus muista kuin lääketieteellisistä syistä. Apulaisoikeusasiamiehen mukaan käytettyä menettelyä ei voida pitää lainmukaisena, jos keskeyttämiselle ei ole tosiasiallisesti lääketieteellisiä syitä. Tarkoitussidonnaisuusperiaatteen mukaisesti viranomainen voi käyttää toimivaltaansa

¹⁷⁶ Hallintolaki (434/2003) 6 §., HE 72/2002 s. 55., Laakso 2006 s. 339., Mäenpää 2008 a s. 65 ja s. 71., Tuori 2000 s. 76., ks. myös Hautamäki 2004 s. 77.

¹⁷⁷ AOA 26.8.2009 Dnro 3469/4/07 ja 4216/4/08.

vain siihen tarkoitukseen, johon se on tarkoitettu. Myöhemmin syytteen hylkäämisen jälkeen varusmies saattoi aloittaa palveluksensa uudelleen uuden terveystarkastuksen jälkeen. Apulaisoikeusasiamies antoi Pääesikunnalle ja Porin Prikaatille käsityksensä asiasta vastaisuudessa huomioitavaksi.¹⁷⁸

Tarkoitussidonnaisuuden periaate edellyttää, että viranomaisten toimenpiteet tulee tehdä laillisten ja hyväksyttävien tarkoituserien toteuttamiseksi. Viranomaisen toimintatavan valintaan ei saa olla vaikutusta sellaisilla seikoilla, joiden huomioon ottamista lainsäätäjä ei ole hyväksynyt. Tarkoitussidonnaisuuden periaatteen ydin on siinä, että viranomaisen on käytettävä toimivaltansa yksinomaan säännösten mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomainen ei voi käyttää harkintavaltaansa tarkoitussidonnaisuuden vaatimuksen vastaisesti, josta lisää seuraavassa.

Apulaisoikeusasiamiehen sijainen Pölönen tarkasteli tarkoitussidonnaisuuden periaatetta vain rajatarkastuksen kannalta, kun rajatarkastuksen yhteydessä moottoripyöräjengiin kuuluvilta oli otettu tunnistuskuvat henkilöistä, liiveistä ja moottoripyöristä. Rajatarkastus suoritetaan Schengenin rajasäännöissä asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi ja se on luonteeltaan hallinnollista menettelyä, joka sisältää samankaltaisia toimenpiteitä kuin rikoksen esitutkinta. Nämä seikat korostavat menettelyyn kohdistettavia asianmukaisuus-, tarkoitussidonnaisuus- ja yhdenvertaisuusodotuksia. Suoritettaviin etsintöihin sovelletaan kansallista lainsäädäntöä. Apulaisoikeusasiamiehen sijaisen käsityksen mukaan rajatarkastuksen tarkoituksena on Schengenin rajasäännösten mukaisesti varmistaa, että henkilöt ja heidän kulkuneuvonsa ja hallussa olevat tavaransa ovat sellaisia, jotka voidaan päästää alueelle tai pois sieltä. Rajatarkastustehtävät johtuvat hyväksyttävistä ja painavista yhteiskunnallisista tarpeista. Tarkastus on sidottu rajatarkastuksen tavoitteeseen. Tehtävien asianmukaiseksi suorittamiseksi on välttämätöntä, että mainitut tarkastustoimenpiteet voidaan suorittaa osana rajatarkastusta. Rajatarkastus ei ole ensisijaisesti rikostiedustelua palveleva toimenpide, vaikka sen havaintojen perusteella voidaan rikoksen esitutkinta aloittaa.

Keskusrikospoliisi oli pyytänyt tiedot Venäjälle suureen kokoukseen matkalla olleista moottoripyöräjengiläisistä. Keskusrikospoliisi ei ollut pyytänyt kuvaamaan tai tarkastamaan moottoripyöräjengiläisiä minkään rikosepäilyn perusteella. Kasvokuvien ottamiselle ei ole ollut lainmukaisia perusteita. Erittäin moitittavana apulaisoikeusasiamiehen sijainen piti selvitysten perusteella muodostunutta käytäntöä, jossa jengitunnuksia kantavat henkilöt on aina valokuvattu rajatarkastuksen yhteydessä, jotta viranomainen on saanut yhdistettyä oikean henkilön, hänen käyttämänsä liivit ja moottoripyörän toisiinsa. Rajatarkastuksen toteuttamisen menettelyn on aina

¹⁷⁸ AOA 26.4.2006 Dnro 3162/4/04., K 7/2007 vp s. 128., Lehistötiedote 22.5.2006.

perustuttava lakiin, jonka edessä kaikki ovat yhdenvertaisia. Jonkun henkilön kuuluminen moottoripyöräjengiin tai liikkuminen tällaisen henkilön kanssa ei poista näitä vaatimuksia taikka anna rajatarkastukseen toimittamiseen mitään lisävaltuuksia.

Apulaisoikeusasiamiehen sijaisen näkemyksen mukaan kantelijoiden vaatteiden ja heidän kulkuvälineidensä kuvaaminen ei ole tässä tapauksessa millään tavoin palvellut rajatarkastuksen tavoitteita. Kantelijoihin kohdistetut toimenpiteet vaikuttavat perustuneen ennen kaikkea rikosten ennalta ehkäisemiseen tai selvittämiseen liittyviin syihin. Kerrotunlaisten toimenpiteiden suorittamiseen Rajavartiolaitoksella ei kuitenkaan ole toimivaltaa. Apulaisoikeusasiamiehen sijainen katsoi aiheelliseksi kiinnittää vakavaa huomiota Kaakkois-Suomen rajavartioston rajatarkastusten suorittamisessa.¹⁷⁹

Virkanimityksessä ei saa olla muuta tarkoitusta kuin henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan sopivimman ja kyvykkäimmän henkilön saaminen virkaan. Harkintavaltaa käytetään väärään tarkoitukseen ja tehty päätös on lainvastainen, jos nimitysharkinnan tavoitteena on puoluesuosinta tai syrjintä poliittisin perustein. Samalla tavalla viran lakkauttamispäätöstä ei ole tarkoitussidonnaisuuden periaatteen mukaista, jos ainoastaan halutaan päästä eroon tietystä virkamiehestä, eikä viran lakkauttaminen edistä asianmukaisia organisaation uudistamis- ja kehittämistavoitteita.¹⁸⁰

Seuraavassa päätöksessä oikeuskansleri Jonkka on päätöksessään käsitellyt ministeriön erittelyviran nimikemuutosta. Kyseisessä tapauksessa siirtyvän tulosvastuullisen päällikkövirkamiehen tehtäväala ja toimenkuva olisi tulevaisuudessa muuttunut olennaisesti kehittämisjohtajana eli kansliapäällikön alaisuudessa toimivana erillisvirkamiehenä. Oikeuskanslerin mukaan kehittämisjohtajan virkaa koskevat järjestelyt tulisi toteuttaa niin, että ainakin kaikilla ministeriön ja sen hallinnonalan virkamiehillä olisi mahdollisuus hakeutua tehtävään. Käytännössä se tarkoitti viran perustamista ja haettavaksi julistamista. Tällöin huolehdittaisiin siitä, että vastuullisiin julkisiin virkoihin ja tehtäviin valittaisiin ja nimitettäisiin käytettävissä olevista hakijoista se, joka täyttää kelpoisuusehdot ja jota on myös yleisiä virkanimitysperusteita soveltaen pidettävä ammattillisesti pätevimpänä ja ansioituneimpana. Päätöksessään oikeuskansleri totesi, että yhtä virkamiestä koskeva ja yhden viran nimikemuutoksena toteutettava järjestely olisi altis viranomaisen tarkoitussidonnaisuuden periaatteen noudattamista ja viranomaisen harkintavallan laajuutta koskevalle arvostelulle.¹⁸¹

¹⁷⁹ AOAS 17.7.2012 Dnro 2626/4/11.

¹⁸⁰ HE 72/2002 vp s. 55., Laakso 2006 s. 341.

¹⁸¹ OKA 30.10.2011 Dnro 11/20/05.

Tarkoitussidonnaisuuden vastaisuudesta viran täyttöä koskevassa nimitysharkinnassa on apulaisoikeusasiamies Lindstedt antanut käsityksensä Suomenlahden Meripuolustusalueelle. Asiassa oli kysymys siitä, voitiinko puolustusvoimien sisäistä lausuntoa käyttää puolustusvoimien kokonaisedun mukaiseen harkintaan ja jättää sen perusteella nimityspäätös tekemättä ja julistaa virka uudelleen hakuun. Kyseinen lausunto toi selkeästi esille hakijan sopivuuden haettuun virkaan, jolloin tarkoitussidonnaisuuden periaatteen mukaisesti lausunto olisi edellyttänyt hakijan nimitämistä virkaan. Apulaisoikeusasiamiehen mukaan asiassa ei voida johtaa sellaista päättelyä, joka velvoittaisi virkamiehen olemaan siirtymättä toiseen virkaan tai tehtävään, kun se tehtävän hoidon tai sen asianomaisen palveluksen järjestämisen kannalta olisi tarpeen. Muutoin tämä tarkoittaisi sitä, että virkamiehellä ei olisi mahdollisuutta hakeutua toisiin virkoihin tai tehtäviin työnantajan niin halutessa sekä sitä, että virkamies olisi yhdenvertaisuuden kohtelun vaatimusten vastaisesti eri asemassa ulkopuolisiin hakijoihin verrattuna. Apulaisoikeusasiamies toteaa, että tehty nimityspäätös oli hallinnon tarkoitussidonnaisuuden periaatteen vastainen sen vuoksi, että nimenomaan virkanimityksen perusteena on löytää mahdollisimman kyvykäs henkilö hoitamaan haettavana ollutta virkaa tai tehtävää.¹⁸²

Tarkoitussidonnaisuuden periaatteen rikkomista on, jos viranomainen pyrkii ratkaisullaan edistämään omaa tai toisen etua, yrittää vahingoittaa jotain tahoa tai kytkee päätökseen siihen kuuluvaa asioita¹⁸³. Viranomaisen on pysyttävä asioita ratkaistessaan sille kuuluvan asiallisen toimivallan rajoissa¹⁸⁴.

Vuonna 2005 apulaisoikeusasiamies Jääskeläinen antoi käsityksensä viranomaisyhteistyön ja virka-avun antamisen asianmukaisuudesta sekä hyvän hallinnon edellyttämästä tarkoitussidonnaisuuden periaatteen noudattamisesta. Asiassa oli kysymys ulkomailta saapuvan henkilön puutteellisesta varallisuudesta muutaman päivän oleskeluun Suomessa. Vastassa oleva ystävä lupautui huolehtimaan saapuvan henkilön oleskelun kustannuksista. Lompakossa olleet rahavarat 200-300 euroa eivät riittäneet osoittamaan varojen riittävyyttä, koska ulosottoviranomaisten mukaan hänellä ei ollut riittävästi varallisuutta huolehtimaan toisen henkilön oleskelukustannuksista. Riittävää summaa tiedusteltaessa Suomenlahden merivartioston ylirajavartija oli ilmoittanut riittäväksi määräksi 3 000 euroa. Kantelijan lainattua ja esitettyä vaadittava summa, ylirajavartija ilmoitti rahojen ulosmittaamisesta.

Ylirajavartijan tiedustellessa varallisuutta avustava ulosottomies oli esittänyt suullisen virka-apupyynnön rahavarojen ottamisesta väliaikaisesti hukkaamiskieltoon. Apulaisoikeusasiamiehen

¹⁸² AOA 24.3.2009 Dnro 3067/4/08.

¹⁸³ Niemivuo 2010 s. 129.

¹⁸⁴ Laakso 2006 s. 340.

mukaan kantelijan kyky huolehtia vieraastaan ei muuttunut sinä aikana, kun hän haki lisää rahaa. Kantelijalla oli jo hallussaan tarvittava määrä varoja mukanaan, mikä normaalisti edellytetään maahantulijan oleskelukustannusten kattamiseksi. Tosiasiallisesti ylijavartija oli asettanut maahantulon edellytykseksi ulosottovelkojen suorittamisen. Tarkoitussidonnaisuuden lisäksi ylijavartija oli toiminut harhauttavasti, koska kantelija ei ollut tiennyt rahamäärää hankkimaan ylijavartijan tarkoitusta pidättää rahat ulosmittausta varten.¹⁸⁵

Julkisista varoista myönnettävien avustusten antamista ei saa sitoa avustusten käyttötarkoitukseen kuulumattomien lisävelvoitteiden täyttämiseen. Viranomaisen antamaan hallintolupaan ei saa liittää lupasääntelyn tavoitteisiin nähden vieraita ehtoja tai lisämääräyksiä. Päätösvallan käyttö on sidottu asiayhteysvaatimukseen laissa säädetyn tarkoituksen mukaisesti.¹⁸⁶ Tarkoitussidonnaisuusperiaatteen vastaista on myös viranomaisaseman väärinkäyttö. Tällaista voi olla se, että viranomaisen erityisasemaa, joka muodostuu julkisen vallan yksinomaiseen käyttöoikeuteen, määräävään markkina-asemaan tai palveluntuottajan asemaan käytetään painostuskeinona tai muutoin vieraaseen tarkoitukseen. Viranomaisen käyttämää julkista valtaa ei voida myöskään kaupata. Viranomaisen ei voi sopia tietynsisältöisistä päätöksistä tiettyä korvausta vastaan esimerkiksi kaava- tai rakennuslupa-asioissa. Julkisten tilojen käyttöä perusoikeuksien toteuttamiseksi ei voida estää tai rajoittaa vetoamalla julkisoikeudelliseen omistussuhteeseen. Myöskään yksittäinen virkamies ei saa väärinkäyttää virka-asemaansa tai toimivaltuuksiaan vastaavalla tavalla.¹⁸⁷

Apulaisoikeuskansleri Puumalainen antoi huomautuksen kirkkoneuvostolle hallintolain 6 §:ssä säädetyn tarkoitussidonnaisuuden periaatteen vastaisuudesta asiassa, jossa kirkkoneuvoston jäsen oli pyytänyt tieto- ja asiakirjapyynnön seurakunnan asuntojen vuokraamista koskevassa asiassa. Kantelijan syksyllä esittämään tietopyyntöön hän sai vastaukset maaliskuussa pidetyssä kirkkoneuvoston kokouksessa, jossa kiinteistöpalvelun johtokunnan vastausasiakirja oli esityslistan liitteenä. Kantelijalle ei ollut toimitettu hänen pyytämäänsä pöytäkirjanotetta, eikä myöskään ilmoitettu, miksi sitä ei ole voitu toimittaa. Sen vuoksi apulaisoikeuskansleri katsoi, ettei kirkkoneuvosto ollut tehnyt kantelijan tarkoittamaa päätöstä asiassa. Kantelijalle ei vastattu hyvän hallinnon mukaisesti kohtuullisessa ajassa, eikä myöskään ilmoitettu, ettei kyseistä pöytäkirjanotetta voitu toimittaa. Apulaisoikeuskanslerin mukaan oli erittäin moitittavaa, ettei noudatettu kirkkolaissa ollutta erityissäännöstä asiassa. Kirjeen käsittely eli tiedoksi merkitseminen, kiinteistöpalvelun johtokunnalle lähettäminen ja pöytäkirjaan liittämättä jättäminen, olivat osittain

¹⁸⁵ AOA 26.8.2005 Dnro 869/4/03, K 6/2006, s. 162–164.

¹⁸⁶ Laakso 2006 s. 340.

¹⁸⁷ Mäenpää 2008 a s. 72.

tapahuneet siinä tarkoituksessa, että tietopyyntö voitiin torjua asian keskeneräisyyteen ja sen myötä salassapitoon viitaten. Apulaisoikeuskansleri antoi kirkkohallitukselle huomautuksen.¹⁸⁸

Yleisellä tasolla tarkoitussidonnaisuuden periaate on selväpiirteinen¹⁸⁹, mutta tosiasiallisessa toiminnassa se ei välttämättä ole yksiselitteistä. Määriteltäessä toimivallan käytön oikeaa tarkoitusta ja sallittuja rajoja, on yksittäistapauksessa pohdittava sovellettavan normin sisältöä ja sillä tavoiteltavia päämääriä. Lain säännöksen tulkintaan voi tällöin vaikuttaa kokonaisen lain yleissäännös säädetystä tarkoituksesta ja tavoitteista.¹⁹⁰ Tarkoitussidonnaisuuden jälkikäteisessä kontrollissa on ongelmia, koska ensin on pystyttävä osoittamaan viranomaisen toimivallan käytössä olevat lainmukaiset tarkoitukset ja tavoitteet ja että ne ovat laillisia ja hyväksyttäviä. Tämän jälkeen on näytettävä toteen, että toimivaltaa käyttäessään viranomainen on tosiasiallisesti pyrkinyt muihin kuin hyväksyttaviin päämääriin. Hyväksyttävän tarkoituksen määrittäminen on tapauskohtaista arviointia, koska lakeihin kirjoitetut tavoitteet ovat kirjoitettu hyvin yleisluontoisesti, eikä niistä voi suoraan johtaa sallitun vallankäytön rajoja.¹⁹¹

Apulaisoikeusasiamies Rautio katsoi omana aloitteena tutkitun päätöksen johdosta tarkoitussidonnaisuutta rikotun, kun kolmessa tapauksessa poliisin päällystövirassa ollut henkilö oli nimetty alipäällystön virkaan siten, että henkilöt ovat edelleen määräaikaisina jatkaneet aiempaa päällystövirkaa tai samansisältöistä päällystövirkaa, mutta eroamisiän määräytyessä alipäällystöviran mukaisesti. Viranomaisella on oikeus harkita, mitä hakijoiden ominaisuuksia painotetaan virkaa täytettäessä. Perusteiden on kuitenkin oltava jälkikäteen objektiivisesti arvioituna hyväksyttäviä. Tarkoitussidonnaisuuden periaate sisältää yleisen velvollisuuden lain mukaisen harkintavallan käyttämiseen vain siihen tarkoitukseen, mihin se on määritelty tai tarkoitettu käytettäväksi. Periaate sisältää julkisen vallan käytön tai viranomaisaseman käyttämisen väärin eli hallinnolle vieraaseen tarkoitukseen nimenomaisen kiellon. Alkujaan tarkoitussidonnaisuuden periaate on johdettu perustuslaista, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa virkatoiminnassa on tarkoin noudatettava lakia.

Tarkoitussidonnaisuuden periaate edellyttää, että viranomaisen ratkaisut ja toimenpiteet, kuten tässä tapauksessa virkanimitykset, tulee tehdä laillisten ja hyväksyttävien tarkoitusprien toteuttamiseksi. Viranomaisen päätökseen ei saa vaikuttaa seikat, joita lainsäätäjä ei ole hyväksynyt huomioon otettavaksi päätösharkinnassa. Virkanimityksessä on asianmukaista valita tehtävään parhaiten kelpoisuusehdot ja menestyksellisen viranhoidon muut edellytykset täyttävä henkilö,

¹⁸⁸ AOK 30.11.2009 Dnro 1175/1/07.

¹⁸⁹ Laakso 2006 s. 341.

¹⁹⁰ Mäenpää 2008 a s. 72.

¹⁹¹ Laakso 2006 s. 341.

joka on myös sopivin tehtävään henkilökohtaisilla ominaisuuksillaan. Viran menestyksellinen hoitaminen tarkoittaa, että valittavan voidaan odottaa hoitavan tehtävää viranhoidon kannalta tarkoituksenmukaisuuden kannalta järkevän ajan. Apulaisoikeusasiamiehen mukaan se, että henkilö hoitaisi virkaa vain hyvin lyhyen ajan, voidaan ottaa huomioon hänen nimittämisessään nimittämistä vastaan puhuvana seikkana.¹⁹² Tarkoitussidonnaisuuden periaatteen ytimen mukaan viranomaisen on käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomainen ei voi käyttää harkintavaltaansa vastoin tarkoitussidonnaisuuden vaatimusta.

Harkintavallan käyttäminen vastoin tarkoitussidonnaisuuden periaatetta on esillä seuraavassa apulaisoikeusasiamies Raution ratkaisussa. Oulun kihlakunnan poliisilaitoksen tapauksessa kahdessa tapauksessa yksi hakija oli koulutukseltaan, kokemukseltaan ja henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan selvästi muita parempi. Virkoihin valitut täyttivät myös kelpoisuusvaatimukset. Poliisipäälliköllä oli epäily nimitysharkintoja tehdessään se, että nimitys johtaisi nopeasti eläkkeelle jäämiseen ja että nimityksistä tulisi ongelmia poliisilaitoksen johtamisjärjestelyissä. Lailisuusvalvonnan kannalta oli olennaista, olivatko nimitysratkaisut hyväksyttäviä hallinnon tarkoitussidonnaisuuden kannalta. Oliko nimitysten perusteella odotettavissa mahdollisimman hyvä tehtävien hoitaminen vai oliko joku muu tosiasiallinen peruste virkaan nimittämisen tarkoituksena. Kumpikaan nimitetyistä ei ryhtynyt hoitamaan virkaa, joihin heidät oli nimitetty, vaan koko eroamisikää edeltävänä työaikana he hoitivat aikaisempaa virkaansa määräaikaisessa virkasuhteessa. Varsinaisena tarkoituksena viranhaussa oli päästä alemman eläkeiän piiriin, eikä tarkoituksena ole lainkaan ollut alkaa hoitamaan uutta virkaa. Apulaisoikeusasiamiehen mukaan nimitykset olivat kiistatta hallinnon tarkoitussidonnaisuuden vastaisia.

Kauhajoen kihlakunnan poliisipäällikkö oli puolestaan keskustellut eläkesuunnitelmista komisarion kanssa. Poliisilaitoksella julistettiin auki ylikonstaapelin virka, jonka tehtävän kuvaus oli vastaava kuin komisarion toimenkuva. Käytännössä hän siis hoiti uutta tehtävää, mutta samoja toimenkuvaansa kuuluvia tehtäviä, kunnes jäi eläkkeelle. Tehtävät eivät olleet apulaisoikeusasiamiehen mukaan sellaisia, että ne tyypillisesti kuuluisivat alipäällystötehtävissä toimivalle poliisimiehelle. Tässä tapauksessa todellisena tarkoituksena nimitykselle on ollut mahdollistaa komisarion tehtäviä hoitaneen henkilön pääseminen eläkkeelle ylikonstaapelin mukaisessa eläkeiässä. Apulaisoikeusasiamiehen mukaan virkanimitystä käytettiin muussa kuin lain hyväksymässä tarkoituksessa. Apulaisoikeusasiamiehen mukaan hallinnollisia päätöksiä ei voi tehdä vieraiden tavoitteiden saavuttamiseksi, vaikka menettely ei sinänsä ole minkään lainsäädännön

¹⁹² Toisin tuomarivalinnassa käytetty karenssi. AOA 10.11.2009 Dnro 3889/4/07., s. 77–78.

vastainen. Poliisipäällikön viittaus valtiokonttorin näkemykseen osoittaa, ettei hän ole havainnut hallinnon tarkoitussidonnaisuuden vaatimuksen merkitystä hallinnollisessa päätöksenteossa.

Tarkoitussidonnaisuuden vaatimus otettiin lainsäädäntöön nimenomaisena säännöksenä vasta nimityspäätöksen jälkeen, joten asiaa arvioitiin ensisijaisesti hyvän hallinnon vaatimusten näkökulmasta. Tosin tätäkin ennen periaatetta on pidetty täysin vakiintuneena hallintoa ohjaavana oikeusperiaatteena. Apulaisoikeusasiamies Rautio katsoi asiassa menetellyn hallinnossa noudatettavan hallinnon tarkoitussidonnaisuuden periaatteen ja sen myötä hyvän hallinnon vaatimusten vastaisesti.¹⁹³

Tarkoitussidonnaisuuden periaatteen soveltaminen hallintolainkäytössä on ongelmallista myös siksi, että on todennäköisesti vaikea selvittää viranomaisen todellisia tarkoituspäätöksiä päätöksentekohetkellä. Todennäköisesti on myös mahdotonta löytää asiakirjoja, joista todelliset tarkoitukset ilmenisivät. Oikeuskäytännössä yleinen lähtökohta on ollut, että sillä, joka väittää tarkoitussidonnaisuuden periaatetta loukatun, on velvollinen todistamaan väitteensä tueksi riittävää selvitystä tai näyttöä. Riittämätön todistusaineisto johtaa yleensä valituksen hylkäämiseen.¹⁹⁴ Lähtökohtainen oletus on, että viranomainen toimii laillisesti ja asiamukaisesti. Päätöksen perustelut ovat avainasemassa jälkikäteisessä arvioinnissa, kun tarkastellaan onko tarkoitussidonnaisuuden periaatetta loukattu.¹⁹⁵ Seuraavassa ratkaisussa perehdytään nimittämispäätöksen asiallisuuteen.

Uudenmaan työvoima- ja elinkeinokeskuksen maaseutuosasto menetteli lainvastaisesti kalatalousyksikön kalastusmestarin viran täyttämässä. Tapauksessa oli kysymys siitä, että virkaan valittiin henkilö, jolla ei ollut vastaavaa kokemusta kuin muilla hakijoilla, eikä hän myöskään ollut vielä valmistunut kelpoisuusvaatimusten mukaisesti. Maaseutuosaston antamasta selvityksestä ilmenee, että maaseutuosaston käytännön mukaan määräaikaiseen virkasuhteeseen nimittämistä on käytetty eräänlaisena ”koeaikana”. Tämän jälkeen virka julistettiin uudelleen haettavaksi. Oikeusasiamies Lehtimaja totesi asiassa, että virkanimityspäätöksessä koeajasta määrääminen virkamieslain 10 §:n 1 momentin mukaisesti on eri asia kuin virkamieslain 9 §:n 1 momentin mukainen nimittäminen määräaikaiseen virkasuhteeseen.

Tapauksessa oli kyse virkamieslain 9 §:n mukaisesta määräaikaiseen virkasuhteeseen nimittämisestä. Se voidaan tehdä vain saman pykälän mukaisesti säädetyillä edellytyksillä. Laissa säädettyjä, työn luonteeseen, sijaisuuteen, tehtävien väliaikaiseen järjestämiseen tai harjoitteluun liittyviä erityisiä edellytyksiä ei tapauksessa ole edes väitetty olleen. Määräaikaiseen virkasuhteeseen

¹⁹³ AOA 30.9.2005 Dnro 166/2/05.

¹⁹⁴ Uotila 1989 s. 52.

¹⁹⁵ Niemivuo 2010 s. 129., Laakso 2006 s. 341–342.

nimittäminen sanotunlaisen ”koeajan” järjestämiseksi ei ole virkamieslainsäädännön tarkoituksen mukainen eikä myöskään vastaa hallinnossa noudatettavaa tarkoitussidonnaisuuden periaatetta. Oikeusasiamies katsoi maaseutuosaston menettelyn olleen lainvastaista ja henkilö olisi pitänyt nimittää virkaan jo ensimmäisellä kerralla, kun virka julistettiin haettavaksi.¹⁹⁶

Päätöksen perustelut ovat keskeisiä tarkoitussidonnaisuuden jälkikäteisessä tarkastelussa. Päätöksen laillisuutta pitää voida arvioida objektiivisin kriteerein samalla huomioden sovellettujen säännösten tavoitteet, muut hyväksyttävät päämäärät sekä päätöksen sisältö ja sen perustelut.¹⁹⁷ Apulaisoikeusasiamies Sakslin tarkasteli seuraavassa asiassa kunnan menettelyä etuosto-oikeutta käytettäessä, kun Janakkalan kunta ei ollut perustellut päätöstään. Tarkoitussidonnaisuuden periaatteen mukaisesti viranomaisen tulee käyttää toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan perusteltuihin tarkoituksiin eikä viranomainen saa käyttää harkintavaltaansa väärin. Etuosto-oikeutta voidaan käyttää maan hankkimiseksi yhdyskuntarakentamiseen ja virkistys- ja suojelutarkoituksia varten. Kunnan on perusteltava maan hankkiminen laissa säädettyihin tarkoituksiin. Perusteluina voi olla kaava tai muu suunnitelma, mutta jos etuoston perusteet eivät ilmene suoraan asema- tai yleiskaavasta on etuoston perusteiden ilmentävä kattavasti kunnan päätöksestä.

Tapauksessa Janakkalan kunnanhallituksen päätöksen perusteluina olivat vain viittaus yleiskaavatilanteeseen, kauppaehdot ja kiinteistön sijainti. Viimeistään oikeusasiamiehelle antamassaan lausunnossa kunnanhallituksen olisi tullut selvittää, miten etuosto-oikeus on perustunut etuostolain edellytyksiin ja tavoitteisiin. Kunnanhallituksella oli tapauksessa korostettu velvollisuus selvityksen antamisessa, koska kunnan tekninen johtaja oli lehtitietojen mukaan esittänyt kannanottoja, joiden perusteella kantelijoille oli tullut epäilyjä kunnan päätöksenteon perusteiden asiallisuudesta. Apulaisoikeusasiamies myös kiinnitti huomiota siihen, että kunnan tulee etuostopäätöksen lisäksi käyttää oikeuttaan maan hankkimiseen laissa säädettyihin tarkoituksiin kohtuullisessa ajassa. Apulaisoikeusasiamies saattoi käsityksensä kunnan tietoon sen menettelyn lainvastaisuudesta, kun etuosto-oikeutta koskevaa päätöstä ja kantelun johdosta annettua selvitystä ei ollut perusteltu sillä tavoin, että niiden perusteella olisi voitu arvioida mitkä seikat ja selvitykset ja sovellettavat oikeusohjeet olivat vaikuttaneet asian ratkaisuun ja sitä, oliko kunnan harkintavallan käyttö perustunut lakiin.¹⁹⁸

Päätöksestä tulee näkyä mihin se perustuu. Tästä seuraa vaatimuksia päätöksen ja sen perusteluiden sisällölliselle informatiivisuudelle. Hallintopäätös tulee tehdä objektiivisesti todettavissa

¹⁹⁶ EOA 23.3.2001 Dnro 1348/4/98.

¹⁹⁷ Laakso 2006 s. 342.

¹⁹⁸ AOA 16.11.2010 Dnro 1695/4/09.

olevien seikkojen mukaan eikä pelkästään subjektiivisten näkökohtien mukaan.¹⁹⁹ Tästä on esimerkkinä seuraava ratkaisu, jossa apulaisoikeusasiamies Jääskeläinen on katsonut, että kunnallista kulttuuriavustusta jakaessa Myrskylän kunnan sivistyslautakunta on toiminut avustustenjakoperusteiden vastaisesti. Kantelija katsoi, että hänen yhdistykseltään evättiin avustus rakennus- suojeleasiassa esittämien mielipiteiden vuoksi. Avustusten jakoperusteena oli huomioitu järjestöjen Myrskylässä tuottamat palvelut, niiden laatu ja laajuus sekä jäsenistön määrä. Sivistyslautakunnan kokouksessa yksi jäsen ei esteellisenä osallistunut käsittelyyn. Kulttuuriavustuksista päätettäessä vastaehdotuksen pohjalta lautakunta äänesti ja päätti, että yhdelle yhdistykselle ei jaeta lainkaan avustusta kyseiselle vuodelle. Lautakunta ei esittänyt ehdotuksesta poikkeavalle päätökselle mitään perusteluja. Kantelun johdosta antamassaan selvityksessä sivistyslautakunta myönsi, että kulttuuriavustusten jakamisessa tehty päätös perustui muihin kuin sivistyslautakunnan avustusjakoperusteisiin. Selvityksestä ei ilmennyt, mitä nämä muut perusteet olivat olleet.

Apulaisoikeusasiamiehen mukaan sivistyslautakunta on poikennut esittelijän laatimasta avustustenjakoperusteisiin perustuvasta jakoehdotuksesta ilman asiallisesti hyväksyttävää syytä. Sen mukaisesti kulttuuriavustuksia jakaessaan sivistyslautakunta on poikennut hallinnosta noudatettavasta yhdenvertaisuuden periaatteesta sekä käyttänyt toimivaltaansa muuhun kuin kuntien kulttuuritoimikunnasta annetun lain mukaan on tarkoitettu käytettäväksi. Apulaisoikeusasiamiehen mukaan lautakunta on menetellyt lainvastaisesti. Menettelyn moitittavuutta on vähentänyt asiassa tehty päätöksen oikaisu. Oikaisuvaatimuksen jälkeen lautakunta oli myöntänyt avustusta 300 euroa, jonka verran kulttuuriavustuksia oli jäänyt jakamatta. Kuitenkin avustus on jäänyt esittelijän ehdotusta pienemmäksi. Jos lautakunnan kokouksessa harkintavaltaa olisi käytetty asianmukaisesti eikä yhdenvertaisuuden ja tarkoitussidonnaisuuden periaatteista olisi poikettu, olisi avustus ollut tavallisen suuruinen. Tasapuolisen kohtelun näkökulmasta lopputulosta on syytä arvioida.²⁰⁰ Asia on käsitelty ennen hallintolain voimaantuloa.

¹⁹⁹ Laakso 2006 s. 342.

²⁰⁰ AOA 30.11.2005 Dnro 14/4/04.

4.3. Objektiviteettiperiaate

Hallintolain (434/2003) 6 §:n mukaisesti viranomaisten toimien on oltava puolueettomia. Yleisesti objektiviteettiperiaatteella tavoitellaan luottamuksen turvaamista hallintotoiminnan puolueettomuuteen ja asianmukaisuuteen. Hallintotoiminnan ei tule perustua epäasiallisiin tai muuten hallinnolle vieraisiin perusteisiin. Vieraina perusteina pidetään tilanteesta riippuen vaikkapa henkilökohtaisen hyödyn saamista, ystävien suosimista tai erityisten etujen tavoittelemista julkisyyhteisölle. Viranomaisen toiminnassa korostetaan päätöksenteon ja toiminnan puolueettomuutta sekä niiden objektiivista perustelua. Objektiviteettiperiaatteeseen kuuluu vahvasti viranomaisten velvollisuus perustella päätöksensä.²⁰¹

Objektiviteettiperiaatteen tarkoituksena on olla rajoittava tekijä hallinnollisessa päätöksenteossa ja toiminnassa. Sen tarkoituksena on osoittaa epäasialliset perusteet, joihin toiminnassa ei ole lupaa nojautua. Epäasiallisia perusteita ilmentävät henkilökohtaisen hyödyn tavoitteleva, ystävien suosinta sekä kateuteen tai puoluesuosintaan perustuva harkinta. Yleisellä tasolla ei tosin voida selkeästi esittää, mitkä toimintamuodot ja päätöksentekoon liittyvät näkökohdat ovat epäasiallisia ja kiellettyjä oikeusjärjestyksen kannalta. Kaikki objektiivisuuden sekä asiallisuuden vaatimukset tarkentuvat vasta yksittäistapauksellisessa viranomaistoiminnan arvioinnissa.²⁰²

Valtion virkamiehillä sekä kuntien viranhaltijoilla on velvollisuus suorittaa tehtävänsä asianmukaisesti. Tämä yleinen asianmukaisuusvelvollisuus tarkoittaa muun muassa huolellisuusvaatimusta ja se tarkentuu aina yksittäisen tehtävän mukaisesti.²⁰³ Virkamiehen on myös käyttäydyttävä asiallisesti ja sovinollisuutta edistäen asiakkaita kohdatessaan.²⁰⁴ Seuraavassa tapauksessa tarkastellaan virkamiehen käyttäytymistä virkatehtävissä.

Hätäkeskuspäivystäjän tehtävä edellyttää korostetun asiallista käyttäytymistä. Vaatimus korostuu, kun hätäpuhelun soittaja on päivystäjän arvioinnin varassa avun saamiseksi. Kiireellisyysarvioinnissa tulee pidättäytyä vähättelemästä tilannetta, vaikka tilanne ei arvioinnin mukaan edellyttäisi välittömiä toimenpiteitä. Tapauksessa mies oli tullut hakemaan vaatteita lapsilleen turvakotiin, kun vaimo oli lyönyt, huitonut ja käynyt päälle. Hätäkeskuspäivystäjän suhtautuminen hätätilanteeseen oli epäonnistunut, eikä hänen olisi pitänyt arvioida tilannetta omaan tuttavapiiriin kuuluvien henkilöiden ominaisuuksilla. Asiassa ilmentyivät myös syrjintäkiellon vastainen suhtautuminen ja se, että hän asetti henkilöt eri asemaan sukupuolen perusteella. Apulaisoikeu-

²⁰¹ HE 72/2002 s. 55., Mäenpää 2008 a s. 73., Niemivuo 2010 s. 130., Tuori 2000 s. 74–75.

²⁰² Laakso 2006 s. 328.

²⁰³ Laakso 2006 s. 328.

²⁰⁴ Niemivuo 2010 s. 130., HE 72/2002 vp s. 55.

sasiamies Pajuojan mukaan hätäkeskuspäivystäjän ilmaiset olivat sisällöltään ja äänensävyltään täysin asiattomia ja sopimattomia. Kantelijan näkökulmasta arvioituna ne saattoivat olla tilanteessa halventavia, vähätteleviä ja ihmisarvoa loukkaavia.²⁰⁵

Päätöksiä tehdessään viranomaisten ja heidän toimintansa tulee olla puolueetonta ja asiallisesti perusteltavissa. Objektiivisuuden vaatimuksena on poistaa hallintotoiminnasta mielivalta ja asiaan kuulumattomat vaikutukset. Objektiviteettiperiaatteella on paljon yhteistä yhdenvertaisuusperiaatteen kanssa ja sen täydentäjänä. Sen lisäksi suhteellisuusperiaatteen ja luottamuksen suojan periaatteen kanssa siitä löytyy paljon yhtymäkohtia.²⁰⁶

Apulaisoikeuskanslerin sijainen Wirtanen kiinnitti huomiota viranomaistoimintaan kuuluvan luottamuksen sekä objektiivisuus- ja yhdenvertaisuusperiaatteen toteutumiseen. Kysymyksessä oli ympäristökeskuksessa ollut avoin tehtävä, johon oli myönnetty rahoitusta EU:lta. Kantelijan mielestä vain jo nyt asiaa valmistelevalle henkilölle oli mahdollisuuksia saada kyseinen toimi. Selvityksiä pyydettyään apulaisoikeuskanslerin sijaisen mielestä ympäristökeskus ei ollut ylittänyt tai käyttänyt väärin harkintavaltaansa työsuhteen täyttämiseksi. Kuitenkin selityksistä ilmeni, että haun ollessa vireillä asiassa olisi kerrottu viraston sisäisestä hakijasta, joka olisi vahvoilla toimeen täyttäessä, jos kyseinen virkamies olisi toimeen käytettävissä. Ennen tehtävän täyttämistä annettu ennustus saattaa apulaisoikeuskanslerin sijaisen mielestä herättää epäilyksen tietyn hakijan suosimisesta taikka siitä, että asia olisi jo ratkaistu ennen hakumenettelyn loppuun saattamista. Menettelyä ei pidetty suotavana ja sen vuoksi apulaisoikeuskanslerin sijainen saattoi huomionsa ympäristökeskuksen tietoon.²⁰⁷

Objektiviteettiperiaate saa merkityksensä perustuslain 21 §:n vaatimuksessa, jonka mukaisesti jokaisella ”on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti”. Sen lisäksi hallintolain 6 §:ssa esiintyy vaatimus viranomaisten puolueettomille toimille.²⁰⁸ Viranomaisen saa ratkaisussaan nojautua vain asiallisesti eli objektiivisesti perusteltaviin perusteisiin. Päätös ei voi perustua asianomaisia tuntemiin henkilökohtaisiin mieltymyksiin.²⁰⁹ Tämä puolueettomuus ei toteutunut seuraavassa apulaisoikeusasiamiehen ratkaisussa.

Apulaisoikeusasiamies Paunio mukaan objektiviteettiperiaatteen näkökulmasta on arveluttavaa, kun jokin muu kuin toimivaltainen viranomainen tekee asiassa sille kuulumattoman päätöksen. Tapauksessa sosiaalilautakunta päätti huostaan otetun olevan toistaiseksi kotilomalla ja että

²⁰⁵ AOA 10.5.2010 Dnro 1799/4/09.

²⁰⁶ Laakso 2006 s. 327., ks. myös tilastotietoja s. 91.

²⁰⁷ AOKS 23.11.2004 Dnro 1091/1/03.

²⁰⁸ Suomen perustuslaki (731/1999) 21 §, Hallintolaki (434/2003) 6 §.

²⁰⁹ Tuori 2000 s. 75.

huostassapidon lopettaminen otetaan käsiteltäväksi. Luottamushenkilöiden perusteltukaan huoli ei oikeuta toimivallan osalta lainvastaiseen menettelyyn. Tilanteen sekavuus ja tiedotusvälineistä välittyneiden erilaisten kannanottojen vuoksi olisi ollut erityisen perusteltua käsitellä asia laillisesti. Kunnan sosiaalitoimen tehtävänä oli valvoa muun muassa sijoitettujen lasten olosuhteita. Kunnan johtosäännön mukaisesti asiassa yksilöön kohdistuvissa sosiaalitoimen asioissa päätösvalta kuuluu sosiaalijaostolle, joka päättää tahdonvaltaisiin toimenpiteisiin ryhtymisestä tai vanhus- ja sosiaalihuoltopäällikölle, jolla on päätösvalta sosiaalihuollosta ja sen toimenpiteistä. Sosiaalilautakunta ei päättänyt kokouksessaan huostaanoton lopettamisesta vaan menettelystä, jota kyseisen asian käsittelyssä noudatettaisiin. Huostaanotosta päättäminen ei kuulunut sosiaalilautakunnan toimivaltaan, eikä yksilöön kohdistuvaa sosiaalitoimen asiaa voi ottaa ylemmän toimielimen käsiteltäväksi. Näiltäkin osin sosiaalilautakunta ylitti toimivaltuutensa.²¹⁰

Päätösten objektiivista perustelemista koskee myös seuraava ratkaisu. Oikeusasiamies Jääskeläinen tarkasteli tapausta, jossa päätöstä perustellessa tosiasiaperusteet jätettiin kirjaamatta. Oikeusasiamiehen mielestä pelkkä johtopäätöksen ilmoittaminen päätöksessä ei ole riittävää. Tosiasia-aseikka tässä tapauksessa on se, millä perusteella on päädytty perusteltuun syyhyn epäillä vangin tuovan luvattomia aineita laitokseen. Toisaalta oikeusasiamiehen havaintojen mukaan perusteluna käytetään usein vain oikeusohjeen abstraktia sanamuodon toistamista. Se ei kuitenkaan riitä täyttämään velvoitetta perusteen kirjaamisesta. Tosiasiallisten päätösperusteiden kirjaaminen on merkityksellistä osapuolten oikeusturvan toteutumiselle sekä yleisen viranomaistoimintaan tunnetun luottamuksen kannalta. Perustelujen sisältämä tieto mahdollistaa päätöksen lainmukaisuuden jälkikäteen arvioinnin. Tiedon saaminen myös turvaa hyvän ja avoimen hallinnon toteutumista. Näiden lisäksi se saattaa turvata viranomaisen itsekontrollia, kun ilmoittamisvelvoite perustaa ainakin jonkinlaista oikeudellisen kestävyuden pohtimista.

Niitä päätöksentekoperusteita, joita ei jostain syystä katsottaisi voivan esittää päätöksen kohteena olevalle vangille, ei voida jättää kokonaan kirjaamatta. Se tarkoittaisi, että päätöksen lainmukaisuus ei olisi jälkikäteen valvottavissa. Perustuslain 21 §:n mukainen oikeus oikeusturvaan tarkoittaa, että toiminnan pitää olla valvottavissa ja se edellyttää päätöksissä käytettyjen perusteluiden riittävää täsmällisyyttä. Vaikka joissakin tapauksissa olisi viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain mukaisesti mahdollista jossain tapauksissa pitää vankia itseään koskevat tiedot salassa, on näissäkin tilanteissa päätösperusteet kirjattava ja viime kädessä tuomioistuin

²¹⁰ AOA 10.10.2001 Dnro 1810/4/98.

ratkaisee, annetaanko kyseisiä tietoja. Oikeusasiamies Jääskeläinen kuitenkin totesi, että päätösoasiakirjan tulee muodostaa sellainen kokonaisuus, että kaikki osat ovat vaivatta löydettävissä.²¹¹

Hallinto- ja virkamiesoikeuden alalla on erityissäännöksiä joista objektiviteettiperiaate ilmenee suoraan tai välillisesti. Esimerkiksi poliisien toimintaa koskevissa yleisissä periaatteissa on vaatimus toimia asiallisesti ja puolueettomasti sekä edistää sovellettavuutta.²¹² Esimerkiksi apulaisoikeusasiamiehen ratkaisusta ilmenee myös poliisilain 2 §:n 1 momentin mukainen objektiviteettiperiaate, johon viitataan poliisimiehen käyttäytymistä koskevassa ratkaisussa. Ratkaisussa alaikäisen henkilön hallussa olevan soittimen omistajasta ei ole ollut perusteita epäilyille, jonka vuoksi poliisimiehellä olisi ollut syytä esittää epäilyksenalaista kysymystä. Tämän vuoksi epäasianmukainen kysymys oli ollut objektiviteettiperiaatteen vastaista.²¹³

Virkamiehen esteellisyttä ja sivutoimia koskevilla säännöksillä on tarkoituksena poistaa asiaan kuulumattomia näkökohtia asian käsittelystä. Virkamies tarvitsee sivutoimiluvan sivutoimen hoitamiseen. Sivutoimilupaa myönnettäessä on tapauskohtaisesti harkittava, ettei virkamies tule esteelliseksi omassa tehtävässään, eikä sivutoimi myöskään vaaranna luottamusta virkamiehen tasapuolisuuteen tehtävänsä hoidossa ja muutoinkaan sivutoimi ei saa haitata tehtävän hoitamista asianmukaisesti. Objektiviteettiperiaatetta välillisesti ilmentävät virkamiehille asetettu kiellot tietynlaiseen toimintaan osallistumiseen. Esimerkiksi vartioimisliiketoimintaan ei voi osallistua poliisi, Rajavartiolaitoksen tai tullilaitoksen henkilöstöt. Tällaiseen henkilöstöön sisältyvä henkilö ei voi myöskään olla mukana vartioimisliikkeen hallintoelimissä, toimitusjohtajana, yhtiömiehenä, vastaavana hoitajana tai muutenkaan ansiomielessä suorittaa vartioimistehtäviä.²¹⁴

Sivutoimea koskien apulaisoikeusasiamies Jääskeläinen antoi päätöksen asiassa, jossa tuotevalvontakeskuksen ylitarkastaja oli virkatehtäviin liittyvässä kunnianloukkaus-oikeudenkäynnissä toiminut yksityisesti oikeudenkäyntiasiamiehenä. Ylitarkastaja oli osallistunut hallintovirkamiehenä anniskelulupaa koskevaan hallinto- ja hallintolainkäyttöprosessiin asian käsittelyn eri vaiheissa. Apulaisoikeusasiamiehen mukaan ylitarkastajan osallistuminen hallintovirkamiehenä anniskelulupa-asian käsittelyyn aiheuttaa epäilyjä hänen kelpoisuudessaan toimia oikeudenkäyntiasiamiehenä näihin prosesseihin perustuvissa kunnianloukkaus-oikeudenkäynnissä. Hän ei myöskään saa toimia oikeudenkäyntiavustajana, jos se on vastoin hänen virkavelvollisuuttaan.

Ylitarkastajan virkatehtävissään hän on yksityisen asiamiestehtävän johdosta vaarantanut puolueettomuutensa tulevissa virkatehtävissään ainakin jutun kantajiin nähden. Apulaisoikeusasiamies

²¹¹ EOA 14.8.2010 Dnro 3857/4/10.

²¹² Laakso 2006 s. 327.

²¹³ AOA 22.1.2007 Dnro 3326/4/05.

²¹⁴ Laakso 2006 s. 327–328.

katsoi hallintolain esteellisyssäännösten mukaisesti virkamiehen esteelliseksi, jos hänen puolueettomuutensa muusta syystä vaarantuu. Myöskään valtion virkamieslain mukaan virkamies ei saa tulla esteelliseksi virkatehtävässään. Sivutoimi ei myöskään saa vaarantaa luottamusta tasapuolisuuteen tehtävän hoidossa tai muutenkaan haitata tehtävän asianmukaista hoitamista. Sivutoimella tarkoitetaan muun ohella sellaista virkaa tai tehtävää, josta virkamiehellä on oikeus kieltäytyä. Ylitarkastajan asiamiestehtävän luonteesta on esitetty erilaisia käsityksiä. Ylijohtajan ja lupapäällikön oikeudenkäyntiasiamiehenä hän oli yksityishenkilönä rikosasiassa, jolla ei tosiasiallisesti ollut mitään tekemistä viraston virkatehtävien hoitamisessa. Tehtävä on joka tapauksessa ollut sivutoimen luonteinen ja apulaisoikeusasiamies piti ylitarkastajan toimintaa ongelmallisena virkamiesoikeudelliselta kannalta.²¹⁵

Perustelemisesta säädetään tarkemmin hallintolain 45 §:ssä. Säännöksen mukaan perusteluvelvollisuudella on keskeistä merkitystä asianosaisen oikeusturvan kannalta. Asianosaisella on oikeus tietää, mitkä kaikki seikat ovat vaikuttaneet häntä koskevaa ratkaisua tehdessä. Päätöksen riittävillä perusteluilla asianosainen saa edellytykset harkita tarvetta muutoksenhakuun. Myös annetun ratkaisun perustelujen täsmällisyydellä sekä selkeydellä on merkitystä yleisen viranomaistoimintaa kohtaan osoitetun luottamuksen kannalta. Seuraavassa apulaisoikeusasiamiehen ratkaisussa tarkastellaan tätä tarkemmin.

Apulaisoikeusasiamies Sakslin esitti huomiota vastaisen varalle hallintoasian huolellisessa ja objektiivisessa käsittelyssä. Asiassa oli kysymys siitä, että perusturvalautakunnan lausunnon perusteella perheen toimeksiantosopimus sijoitusperheenä purettiin. Perhettä ei kuultu lausuntoa antaessa ja sopimuksen purku vaikeutti perheen toimeentuloa. Perusturvalautakunta antoi lausunnon perheen sopivuudesta sijaisperheeksi osittain asiakirjoista saataviin tietoihin, joita olivat perheen lapsen käyttäytyminen koulussa sekä 4-5 vuotta aiemmin voimassa ollut toimeentulotukiasiakassuhde sekä dokumentoimattomiin tietoihin, jotka tulivat perhetyöntekijältä. Perhetyöntekijä perusti kantansa aiempiin tietoihinsa keskusteluistaan naapureiden kanssa. Apulaisoikeusasiamies totesi että viranhaltijalain 17 §:n mukaan viranhaltijan on suoritettava virkasuhteeseen kuuluvat tehtävät asianmukaisesti. Apulaisoikeusasiamiehen mukaan asianmukaisuuteen kuuluu yleinen huolellisuusvelvollisuus asioiden käsittelyssä. Se sisältää lausunnon perusteiden huolellista selvittämistä ennen lausunnon antamista. Kantelijat arvostelivat sitä, että heillä ei ollut mahdollisuutta vastata heihin kohdistuneeseen arvosteluihin ja syytöksiin. Tältä osin apulaisoikeusasiamies yhtyi kantelijoiden näkemykseen.

²¹⁵ AOA 25.9.2007 Dnro 1513/4/05.

Apulaisoikeusasiamiehen mukaan hallinnon asiakkaan oikeusturvan kannalta on ongelmallista, jos viranomaisen ratkaisu perustuu sellaiseen dokumentoimattomaan tietoon, jota ei jälkikäteen pystytä asiakirjaselvityksestä objektiivisesti arvioimaan. Samoin hyvän hallinnon periaatteet sekä perustuslaissa 21 §:ssä säädetty oikeusturvan takeet edellyttävät viranomaisen pystyvän perustelemaan päätöksensä tai muun ratkaisunsa objektiivisella ja luotettavalla tavalla. Käytännössä se tarkoittaa, että viranomaisen on pystyttävä jälkikäteen asiakirjaselvityksen tai viimekädessä henkilötodistelun avulla selvittämään ratkaisuun vaikuttaneet tosiseikat. Koska päätöksellä on ollut vaikutusta kantelijoiden toimeentulon hankkimiseen, olisi tämä näkökohta huomioiden edellyttänyt viranomaiselta erityistä huolellisuutta lausunnon antamisessa. Objektiviteettiperiaate sekä viranomaisen velvollisuus perustella päätöksensä tai muu ratkaisunsa ohjaavat apulaisoikeusasiamiehen mielestä viranomaisille kuuluvan palveluperiaatteen soveltamista ja noudattamista hallinnossa.²¹⁶

Hyvin perustellusta päätöksestä tuomioistuin saa selville, mihin seikkoihin asiaa ratkaissut viranomainen on kiinnittänyt huomiota ja mitä merkitystä niille on annettu. Kunnolla perusteltu päätös helpottaa muutoksenhakuasian käsittelyä. Päätöksestä on käytävä ilmi sellaiset tosiseikat, jotka on katsottu selvitettyiksi eli tosiasiaperustelut. Oikeudellisena perusteena on puolestaan ilmoitettava ne lait ja asetuksen säännökset tai mahdolliset yleiset oikeusperiaatteet, joihin päätös perustuu.²¹⁷ Seuraavassa tapauksessa käsitellään viranomaisselvitystä tuomioistuimessa.

Oikeusasiamies Paunio tarkasteli puolueettomuuden periaatetta lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevan selvityksen laatimisessa. Asiassa Vaasan hovioikeus oli pyytänyt viranomaisselvitystä ratkaistakseen huoltoriitaa koskevan asian. Viranomaisselvitystä asiassa hankitaan sen vuoksi, että tuomioistuimella olisi käytettävissään puolueeton ja objektiivinen arvio lapsen olosuhteista ja niihin vaikuttavista seikoista. Sen vuoksi sosiaalihuollon viranomaisen pitäisi pysytellä asiassa puolueettomana ja kohdeltava asianomaisia tasavertaisesti. Yhteistyö äidin kotikunnan viranomaisten kanssa oli tapahtunut puhelimitse ja lisäksi heillä oli käytössään äidin kotipaikkakunnan sosiaalilautakunnan selvitys asiasta. Kuitenkin asiassa tehtiin johtopäätöksiä ja otettiin voimakkaasti kantaa vain toisen vanhemman kertomuksen pohjalta. Pääasiallisena toimijana työskennellyt kokenut sosiaalityöntekijä sai asiassa huomautuksen ja asiaan osallistunut sosiaaliviranomainen sai käsityksen lainvastaisesta menettelystään.²¹⁸

²¹⁶ AOA 27.12.2010 Dnro 227/4/09.

²¹⁷ HE 72/2002 vp s. 107–108.

²¹⁸ EOA 30.6.2006 Dnro 234/4/04.

4.3.1. Esteellisyys

Objektiviteettiperiaatetta ilmaisevat lainsäädännössä erityisesti esteellisyysäännökset. Yleiset hallinnossa noudatettavat esteellisyysäännökset on nykyään ilmaistu hallintolaissa ja niiden tarkoituksena on estää virkamiesten asiaankuulumattomien subjektiivisten henkilöön liittyvien näkökohtien vaikutus hallintotoiminnassa.²¹⁹

Hallintolaissa säädetty esteellisyysäännökset eli pykälät 27-30 pohjautuvat hallintomenettelylaissa säädettyihin periaatteisiin eikä niihin ole tehty muutoksia. Esteellisuuden sisältö on kuitenkin aiempaa kattavampaa ja soveltamisalaan kuuluvien henkilöpiiriä ja virkamiesten läheispiiriä on täsmennetty. Laissa myös säädetään miten esteellisyyskysymykset ratkaistaan. Julkisessa hallinnossa noudatetaan pääsääntöisesti hallintolaissa säädettyjä esteellisyysäännöksiä. Samat säännöt ohjaavat myös oikaisuvaiheen käsittelyä hallinnossa.²²⁰ Hallintolaissa täsmennettiin esteellisyysäännöksiä, mutta niiden perusteita ei ollut tarvetta muuttaa. Täsmennyksellä muutettiin lähisukulaisten piiriä niin, että se nykyisellään vastaa tuomarin esteellisyyttä koskevissa säännöissä tarkoitettuja läheisiä. Täsmennyksen jälkeen laki myös sisältää erilliset säännökset esteellisuuden ratkaisemisesta ja rajoitettiin asioiden käsittelemistä esteellisenä.²²¹

Hallintolaissa määritelty esteellisyysäännökset pyrkivät vahvistamaan objektiviteettiperiaatteen toteutumista ja näitä vahvistavat vielä virka- ja rikosoikeudelliset säännökset. Virkamies onkin esteellinen, jos erityisistä syistä syntyy epäily luottamuksen vaarantumisesta hänen puolueettomuuteensa. Esteellinen henkilö ei saa osallistua asian käsittelyyn.²²² Tarvittaessa viranomaisen on jäävättävä itsensä päätöksenteosta. Tällä tarkoitetaan subjektiivisen asenteen poissulkemista. Poissulkeminen ei kuitenkaan tarkoita, ettei toiminta olisi tosiasiaiseikkojen perusteella oikeaa.²²³

Virkamiehen on pidättäydyttävä eduista, jotka voisivat vaarantaa hänen luottamuksensa. Virkamies ei voi vaatia, hyväksyä eikä myöskään vastaanottaa taloudellista tai muuta etua, jos se mahdollisesti heikentää luottamusta joko virkamieheen tai viranomaiseen. Rikosoikeudellisesti on rangaistavaa pyytää, vastaanottaa tai hyväksyä lahja tai muu oikeudeton etu sillä tavalla, että menettely heikentää luottamusta tasapuoliseen toimintaan viranomaisessa.²²⁴

Esteettömyysnäkökulmasta voidaan ajatella, että viranomaisen uskottavuus ja puolueettomuus pitää olla erotettavissa hänen henkilökohtaisesta elämästään. Sen vuoksi virkamies ei saa vaaran-

²¹⁹ Tuori 2000 s. 74–75., Hallintolain (434/2003) 27–30 §.

²²⁰ Keravuori-Rusanen – Kuusikko 2010 s. 226.

²²¹ HE 72/2002 vp s. 81–82., Hallintolain seurantatutkimuksen osaraportti I. 2006 s. 83.

²²² Mäenpää 2008 a s. 73., Hallintolaki (434/2003) 27–30 §.

²²³ Hautamäki 2004 s. 77–78.

²²⁴ Laakso 2006 s. 328., Mäenpää 2008 a s. 73.

taa luottamusta puolueettomuuteen ja objektiivisuuteen ja sen vuoksi pitääkin pidättäytyä sellaisesta toiminnasta tai etujen vastaanottamisesta. Virkamiehen ei tule antaa aihetta epäluuloihin edes ennakolta.²²⁵ Apulaisoikeusasiamies Puumalainen on tarkastellut asiaa seuraavasti.

Apulaisoikeuskansleri Puumalainen on antanut päätöksen asiassa, jossa kunnan tekninen johtaja valmisti myös sellaista yksityistien avustusta, jonka osakas hän itse on. Kunnan tekninen johtaja oli katsonut, ettei hän ole esteellinen käsittelemään tieosuuskuntien tieavustushankkeita, koska ei toiminut yksityistien hallintoelimessä. Apulaisoikeuskanslerin mukaan esteellisyttä pitää kuitenkin tarkastella myös sen johdosta, onko hänelle tieyksikköosuutensa puolesta päätöksen johdosta tulossa erityistä hyötyä tai haittaa. Asia on arvioitava tapauskohtaisesti sen perusteella, mikä hänen tieyksikköosuutensa on ja millaista hyötyä asiasta on odotettavissa.²²⁶

Esteellisyys tarkoittaa, että virkamies on käsittelyssä olevassa asiassa tai siinä esiintyvään asianosaan sellaisessa suhteessa, joka voi kyseenalaistaa hänen puolueettomuutensa. Oikeusvaltioliset periaatteet edellyttävät, että hallintotoiminta on niin avointa, että sitä pystytään tarkastelemaan sekä arvioimaan objektiivisesti myös hallinnon ulkopuolisen näkökulmasta.²²⁷

Apulaisoikeuskansleri Puumalainen on tarkastellut Hämeenlinnan kaupungin rakennus- ja ympäristövalvonnan asemaa ja riippumattomuutta kaupungin tilaaja-tuottajamallissa. Apulaisoikeuskanslerin mielestä ei ollut ongelmatonta, että rakennus- ja ympäristövalvontatoiminta on osa palvelutoimintaa. Apulaisoikeuskansleri tarkasteli hallintolain hallinnon oikeusperiaatteita seuraavasti. Viranomaisen toiminnan puolueettomuus edellyttää menettelyn näyttävän puolueettomalta myös ulospäin, eikä herätä epäilyjä epäasiallisista kytköksistä tai riippuvuuksista. Objektiviteettiperiaatetta konkretisoi tarkemmin hallintolain esteellisyysäännökset määrittelemällä tarkemmin niitä tilanteita, joissa yksittäisen viranhaltijan eli hallintopäätöksen tekijän, asian valmistelijan tai palvelua toteuttavan puolueettomuus voisi erityisestä syystä vaarantua. Tällaisen subjektiivisen puolueettomuuden edellytyksen lisäksi voidaan huomioida objektiivinen puolueettomuus, joka korostaa yleistä luottamusta objektiivisen ja riippumattoman asian käsittelyyn ja päätöksentekoon. Julkishallinnon organisaatioita uudistettaessa tulee kiinnittää korostettua huomiota käsittelyn ja päätöksenteon puolueettomuuteen ja uskottavuuteen.

Kaupungin tulee huolehtia siitä, että viranomaistoimintojen riippumattomuuteen ja puolueettomuuteen kiinnitetään huomiota kaikissa vaiheissa. Apulaisoikeuskanslerin mukaan malli, jossa valvontatoiminta on palvelutuotantoa, mutta viranomaistoiminnot ovat lautakunnan eli tilaaja-

²²⁵ K 5/2008 vp s. 74.

²²⁶ AOK 15.5.2012 Dnro 360/1/10.

²²⁷ Keravuori-Rusanen – Kuusikko 2010 s. 224–225.

ryhmän alaisia, ei voida pitää ongelmattomana eikä selkeänä. Hallintosääntö, palvelutuotannon toimintasääntö, palvelusuunnitelma ja -sopimukset eivät riittävästi selventäneet toimivaltasuhteiden ja vastuiden järjestämistä. Sopimukset eivät tarkentaneet miten hyvän hallinnon kannalta keskeiset tavoitteet järjestetään. Apulaisoikeuskanslerin mukaan se edellyttää otto-oikeuden käytön selkeää ja tarkkarajaista määrittelyä hallinto- ja toimintasäännöissä ja huolehtimalla siitä, että myös ulospäin kaupungin toiminta näyttäisi avoimelta, objektiiviselta ja hyvin perustellulta.

Puolueettomuustarkastelua ei ole riittävää rajata viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden subjektiivisen esteettömyyden turvaamiseen. Sinänsä kaupungin rakennus- ja ympäristövalvontaa ei ole järjestetty lainvastaisesti, mutta kokonaisuus antaa aihetta käsityksiin hyvän hallinnon kannalta. Vastuusuhteiden on oltava niin selkeät, ettei synny epäasianmukaisia sidonnaisuuksia ja esteellisyyssasetelmia. Kaupungin esittämä virkavastuu, jolla asia jätetään yksittäisen viranhaltijan henkilökohtaiselle vastuulle, ei ole apulaisoikeuskanslerin mielestä riittävää.²²⁸

Esteellisyys merkitseminen perustuu ennalta ehkäisevään vaikutukseen yksilön oikeussuojassa.²²⁹ Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksessa vuodelta 2007 arvioitiin esteellisyyttä. Henkilön olisi tullut jäädä itsensä hankinta-asian käsittelystä, koska hän omisti 1,67 % ainoan tarjouksen tehneen lääkäriaseman osakkeista ja oli samalla ostopalveluasian aloitteentekijänä ja asiantuntijana. Osakkeiden omistamisen katsottiin vaarantavan luottamusta henkilön puolueettomuuteen.²³⁰

Oikeusasiamies Söderman on antanut vuonna 1993 erilliskertomuksen esteellisyyssäännösten kehittämisestä. Oikeusasiamiehen mielestä eri lakien esteellisyyssäännösten tarkoituksena on ennakolta ehkäistä puolueettomuuden vaarantuminen asioiden käsittelyssä. Sen vuoksi säännösten tulisi olla riittävän selkeitä ja täsmällisiä, jotta lainmukaisuutta voitaisiin arvioida jo ennakolta. Epäselvien tilanteiden jälkikäteinen selvittely ei lisää luottamusta viranomaistoiminnan puolueettomuuteen. Hallintokäytäntöön ei ole muodostunut eettisiä normeja, joilla puolueettomuutta vaarantavia tilanteita voitaisiin ennakolta estää. Oikeusasiamies oli kuitenkin käytännössä huomannut pidättyväisempää linjaa esteellisyysskäytännössä. Hän esittää huolensa siitä, että nimenomaisesti kieltämättömiä käytäntöjä saatetaan pitää sallittuina. Asiaa selvittäessään oikeusasiamies on huomionnut oikeudenkäymiskaaren esteellisyyssäännösten vanhentuneisuuden sekä

²²⁸ AOK 28.4.2011 Dnro 4/50/09.

²²⁹ Keravuori-Rusanen – Kuusikko 2010 s. 225.

²³⁰ K 5/2008 vp s. 74.

syöttäjän osalta täysin sääntelemättömän tilanteen. Oikeusasiamies päätyi erilliskertomuksessaan ehdottamaan hallintomenettelylain esteellisyysäännösten täydentämistä.²³¹

Virkamiesten sidonnaisuuksia ja esteellisyyksiä arvostellaan kovasti julkisessa keskustelussa ja suhtautuminen niihin on yleisesti tiukentunut, kuten myös esteellisyyteen johtavien säännösten tulkinta. Viranomaisten toiminnassa julkisen vallan käytöltä edellytetään nykyään enemmän ja laajempaa avoimuutta, luotettavuutta ja uskottavuutta. Hallinnon päämäärien saavuttamiseksi on tärkeää, että yksityiset voisivat luottaa hallintotoiminnan puolueettomuuteen ja asianmukaisuuteen. Virkamiehen oma näkemys siitä, että toimii puolueettomasti, ei ole riittävää. Kaikkien käsittelyyn liittyvien virkamiesten on meneteltävä niin, ettei puolueettomuutta ole syytä epäillä.²³²

Harkintavaltaa rajoittavana objektiviteettiperiaate antaa pohjaa puolueettomuudelle viranomais-toiminnassa. Säännös ei suoraan muodosta sitovaa perustetta esteellisyydelle tai sen tyyppisille muotovaatimuksille, joiden sivuuttamiseen asianomainen voisi menestyksellisesti vedota. Objektiviteettiperiaatteen loukkaaminen on jälkikäteistä arviointia siitä, onko tilanteessa toimittu puolueettomasti. Esteellisyysäännökset puolestaan vaikuttavat jo ennen ratkaisun tekemistä ja sen huomioimista ennalta. Sen vuoksi lainkäytössä ja hallintoasian käsittelyssä on käytettävissä erityiset säännökset virkamiehelle esteellisyyden aiheuttavista perusteista sekä sen vaikutuksesta.²³³

Museoviraston mukaan tilan vuokraamisen sopimisesta asiakkaan kanssa ei ole sellainen toimi, johon sovellettaisiin hallintolain esteellisyysäännöksiä. Kantelussa hankekoordinaattori katsottiin esteelliseksi, koska varauksen tekijänä oli koordinaattorin oma poika. Apulaisoikeusasiamies Pajujan mukaan sopimus tilojen vuokraamisesta on luonteeltaan yksityisoikeudellista. Kuitenkin virkatyönä hoidettu tilavuokraustoiminta on sellaista hallintotoimintaa, jossa tulee huolehtia asian asianmukaisesta hoitamisesta. Tällöin on noudatettava ainakin hyvän hallinnon perusteita. Toiminnan tulee olla puolueetonta eli esimerkiksi läheisiä ei saa tehtävässä suosia. Ensisijaisesti tilaisuudet järjestetään linnan ravintoloitsijalle vuokratuissa tiloissa. Jos tilat ovat vapaana, mutta varaaja haluaa muun paikan, huolehtii varaaja silloin vuokrasta museovirastolle. Tässä asiassa ei ollut huomautettavaa, koska tilat oli varattu linnassa toimivalta yritykseltä vaikka varaaja oli koordinaattorin poika.

Apulaisoikeusasiamiehen mukaan puolueettomuuden vaatimus saa sisältönsä hallintolain esteellisyyden sääntelystä. Vaikka menettelysäännökset ovat kirjoitettu ennen muuta hallintopäätök-

²³¹ K 13/1993 vp

²³² Keravuori-Rusanen – Kuusikko 2010 s. 225.

²³³ Keravuori-Rusanen – Kuusikko 2010 s. 225.

sentekoa varten, sitä voidaan oikeusasiamiehen mukaan soveltuvien osin soveltaa kaikessa hallintotoiminnassa. Apulaisoikeusasiamies pohti voidaanko esteellisyys sääntelyn käsittelykieltoa laajentaa koskemaan tilannetta, jossa virkamies ottaa vastaa lähisukulaisen tekemän varauksen vastaan laajemman ryhmän puolesta ja tilaisuuden varsinaisen järjestäjän ollessa joku muu kuin virkamiehen lähisukulainen ja vahvistaa tilavarauksen ennalta määriteltujen ehtojen mukaisesti.

Kysymys on siitä, missä määrin tilanvarausasia on rutiinointia, johon esteellisuuden sääntely ei ulotu. Apulaisoikeusasiamies totesi yleisellä tasolla, että rutiinointien ja varsinaisen asian käsittelyn välinen rajanveto voi olla vaikeaa käytännössä ja sen vuoksi virkamiehen on aiheellista pidättäytyä myös tällaisista rutiinointeista varsinkin, jos se on hänen läheisensä kannalta erityisen merkittävää. Käytännössä tämä tarkoittaa toimivia sijaisjärjestelyitä. Erityisesti silloin, kun tilavuokraa alennetaan tai jätetään kokonaan perimättä tilan varaajalta, kyseessä on tilan varanneen taholta hänen etua koskeva ratkaisu, joka konkretisoituu taloudellisena hyötynä perimättä jääneen maksun muodossa. Näissä tapauksissa tulee esteellisyys sääntely arvioitavaksi eikä pelkästään yleisen hallintotoiminnan puolueettomuuden vaatimuksen mukaisesti.

Valtiontalouden tarkastusvirasto katsoi asiassa, että museovirastolla ei ole ollut oikeutta luopua valtion maksuperustelain mukaisista tilavuokrista valtion edun vuoksi, vaan maksut olisi tullut periä täysimääräisinä. Koska kysymyksessä oli kaksi eri tilaisuutta Hämeen linnan kappelin ja tykkitornin osalta, hankekoordinaattorin aiheuttamat vahingot katsottiin niin pieneksi, että Valtiontalouden tarkastusvirasto katsoi korjaavaksi toimenpiteeksi riittävän museoviraston sisäisen ohjeistuksen ja ojennuksen.²³⁴

Esteellisyyttä sääntelevillä säännöillä pyritään jo ennalta estämään sidonnaisen henkilön myötävaikutus asian käsittelyssä tai ratkaisussa. Sääntely koskee niitä asioita, joissa voidaan epäillä virkamiehen toimintaa ohjaavan epäasialliset henkilökohtaiset vaikuttimet. Esteellisyys säännöksillä pyritään myös siihen, että yleisön luottamus lisääntyisi käsittelyissä ja ratkaisuissa vaikuttaviin asiallisesti hyväksyttäviin perusteisiin. Esteellisyys on joka tapauksessa aina tapauskohtaista tietyn asian ja yksittäisen virkamiehen välisessä suhteessa ja aina erikseen arvioitavissa.²³⁵

Oikeusasiamies Jääskeläinen katsoi hallintoylihoitajan esteelliseksi käsittelemään organisaatiouudistuksessa puolisonsa virkatehtävien hoitoon vaikuttavaa uuden sydänkeskuksen perustamista ja hänen virkanimikkeensä muuttamista. Hallintoylihoitaja on ollut esteellinen, koska hän on osallistunut sellaisen asian käsittelemiseen ja päättämiseen, jossa hänen läheinen on ollut asianosainen. Oikeuskäytännön perusteella hallintoylihoitaja on ollut esteellinen myös sillä perusteel-

²³⁴ AOA 9.6.2010 Dnro 1906/4/08.

²³⁵ Keravuori-Rusanen – Kuusikko 2010 s. 225–226.

la, että hänen läheisensä on saanut asiassa erityistä hyötyä. Johtoryhmän ja kuntayhtymähallituksen käsitellessä näitä asiakohtia, olisi hallintoylihoitajan pitänyt poistua paikalta. Oikeusasiamiehen mukaan esteellisen virkamiehen osallistuttua käsittelyyn yleinen luottamus sairaanhoito-piirin kuntayhtymän päätöksenteon riippumattomuuteen ja puolueettomuuteen on vaarantunut. Osoituksena tästä oli oikeusasiamiehen mukaan hänelle lähetetty nimetön kantelukirjoitus.²³⁶

Erityisiä esteellisyysäännöksiä on tulkkia, kääntäjää, hallintotuomioistuimia ja ulosottotilanteita varten erillisissä säännöksissä ja laeissa. Kunnallisessa päätöksenteossa noudatetaan pääsääntöisesti hallintolain esteellisyysäännöksiä, mutta poikkeuksia on erityisesti valtuutettujen osalta, jota tarkemmin säännellään kuntalaissa (365/1995). Henkilön on itse ilmoitettava esteellisyydestään asian hoitamisessa. Kuitenkaan palvelussuhde kuntaan ei estä luottamushenkilöä, viranhaltijaa tai työntekijää hoitamasta asiaa, jossa kunta on asianosainen. Kuitenkin luottamushenkilöstä tulee asian suhteen esteellinen, jos hän on palvelussuhteensa vuoksi esitellyt tai käsitellyt asiaa. Periaatteena tässä on se, ettei henkilö saa vaikuttaa kahdessa erilaisessa ominaisuudessa päätöksentekoon eli luottamushenkilönä ja työntekijänä kuntaa koskeviin asioihin. Yhteisö- tai laitostyyppiyttä ei sovelleta kunnan omaan liiketoimintaan ja omistamiinsa yhteisöihin. Kunnalla täytyy olla valta turvata konsernijohtaminen ja valvontansa. Esteellisyys muodostuu silloin, kun kunnan ja sen liikelaitoksen, kuntayhtymän, kuntakonserniin kuuluvan yhteisön tai säätiön edut ovat ristikkäiset tai asian tasapuolinen käsittely edellyttää jääviyttä.²³⁷

Kuntayhtymän hallituksessa toimenpidepyynnön käsittelyyn osallistuivat sellaiset viranhaltijat, joita oli arvosteltu toimivallan ylityksistä. Kantelijan toimenpidepyynnössä ei yksilöity niitä viranhaltijoita, joihin arvostelu kohdistui. Oikeusasiamies Jääskeläinen katsoi, että hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvana puolueettomuusvaatimuksella estetään epäasiallisten seikkojen vaikutus hallintoasioiden käsittelyssä sekä ylläpidetään yleistä luottamusta hallinto- ja virkatoiminnan puolueettomuuteen. Oikeusasiamies pitää perusteltuna, että myös niissä tapauksissa, kun viranhaltija tai luottamusmiehen puolueettomuus on epävarmaa tai tulkinnanvaraista, hänen on parempi olla osallistumatta asian käsittelyyn. Sen vuoksi oikeusasiamies katsoi, että kuntayhtymän johtavana terveydenhuollon viranhaltijana johtavan lääkärin olisi pitänyt arvioida asiaa niin, että arvostelu kohdistui myös hänen menettelyyn, koska asiassa oli kysymys terveydenhuollon maksuja koskevasta päätöksenteosta ja siihen liittyvästä toimivallan ylityksestä.

Taluspäällikön ja johtavan lääkärin esteellisyyden arviointi hallintokanteluasiassa, jossa ei päätetä kenenkään oikeudesta, edusta tai velvollisuudesta, perustuu esteellisyysäännösten yleis-

²³⁶ EOA 28.12.2011 Dnro 1151/2/10.

²³⁷ Keravuori-Rusanen – Kuusikko 2010 s. 226–227.

säännökseen. Eli tällöin virkamies on esteellinen, jos luottamus hänen puolueettomuuteensa vaarantuu muusta erityisestä syystä. Hallituksen esityksen mukaan perusteen pitää olla ulkopuolisen havaittavissa ja puolueettomuutta vaarantavan vaikutuksen on oltava samanasteista kuin muissa erikseen määritellyissä esteellisyysperusteissa. Tapauksen toimenpidepyynnössä arvosteltu toimivallan ylitys olisi toteennäytettynä merkinnyt viranhaltijoiden virkavelvollisuuksien rikkomista. Sen vuoksi oikeusasiamies katsoi taluspäällikön ja johtavan lääkärin luottamuksen puolueettomuuteen vaarantuneen, kun he osallistuivat asian käsittelyyn yhtymähallituksessa. Heidän olisi pitänyt pitää itseään esteellisinä ja pidättäytyä asian käsittelystä tai saattaa esteellisyyskysymys yhtymähallituksen ratkaistavaksi.

Taluspäällikkö, johtava lääkäri ja hallintojohtaja osallistuivat vielä oikeusasiamiehen yhtymähallitukselle ja kunnanhallitukselle osoittamiin selvitys- ja lausuntopyyntöjen käsittelyyn. Selvitys- ja lausuntopyynnöissä käsiteltiin kantelijan viranhaltijoiden menettelystä tekemää kantelua. Oikeusasiamies oli pyytänyt lausuntoa ja selvitystä kunnanvaltuuston päätöksestä veteraanien maksuasiassa ja hallintojohtajan asiakirjapyyntöihin antamistaan vastauksista ja niiden julkisuuslain mukaisuutta. Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä hallintokantelun kohteina olevia on vakiintuneesti pidetty esteellisinä osallistumaan kunnan toimielimeltä pyydetyn lausunnon antamiseen.

Oikeusasiamies katsoi, ettei yhtymähallituksessa ole ymmärretty oikeusasiamiehen selvitys- ja lausuntopyynnön tarkoitusta. Sen lisäksi hän huomioi, että yhtymähallituksen selvityksessä ei käsitellä ollenkaan kantelijan esittämää esteellisyyskysymystä. Taluspäällikkö ja johtava lääkäri eivät ole antaneet asiaan omaa selvitystään. Vastaavasti vielä hallintojohtaja ei antanut omaa selvitystä. Hallintojohtaja oli myös osallistunut kunnanhallituksen kokoukseen pöytäkirjanpitäjänä, mutta ei ollut pitänyt itseään esteellisenä. Oikeusasiamiehen mukaan myös hallintojohtajan olisi pitänyt pitää itseään esteellisenä ja pidättäytyä asian käsittelystä tai saattaa esteellisyyskysymys kunnanhallituksen ratkaistavaksi.

Oikeusasiamiehen mielestä ei ole hyvän hallinnon mukaista viranhaltijan osallistua viranomaisen kannanoton käsittelyyn, jossa asiallisin perusteluin hänen omaa menettelyään arvostellaan. Tässäkin asiassa taluspäällikön ja johtavan lääkärin olisi pitänyt pitää itseään esteellisinä ja pidättäytyä asian käsittelystä tai saattaa esteellisyyskysymys yhtymähallituksen ratkaistavaksi.²³⁸

Luottamus on säilytettävä virkatoimien osalta ja sen vuoksi virkamiehen tulee käyttäytyä asemansa ja tehtäviensä mukaisesti. Virka-ajan ulkopuolella virkamieheltä voidaan edelleen odottaa

²³⁸ EOA 17.2.2011 Dnro 4582/4/09.

hyviä käytöstapoja ja tasapuolisuutta muita henkilöitä kohtaan. Erityisesti tämä koskee erityistä luottamusta ja arvostusta vaativissa viroissa olevilta. Yleisin syy virkamiehistä tehtyyn kanteen on se, että virkamies ei ole käyttäytynyt asiallisesti tai on antanut käytöksellään ymmärtää puolueellisuuden asiassa syntyneen.²³⁹ Suomalaisessa käytännössä viranomaistoimintaa ja virkamiesten toiminnan puolueettomuutta ja asiallisuutta arvioidaan jälkikäteen ylimpien laillisuusvalvojien toiminnassa.²⁴⁰

²³⁹ K 7/2007 vp s. 66–67.

²⁴⁰ Niemivuo 2010 s. 130.

4.4. Suhteellisuusperiaate

Suhteellisuusperiaatteessa on kysymys tavoitteiden ja niitä toteuttavien keinojen välisestä suhteesta²⁴¹. Hallituksen esityksen suhteellisuusperiaatteen mukaan viranomaisten toimien on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Viranomaisten toimien on oltava asianmukaisia, tarpeellisia ja sopivasti mitoitettuja päämääriin nähden. Käytännössä toimet on mitoitettava alimmalle mahdolliselle tasolle, jolla saavutetaan tarvittava vaikutus. Merkityksellistä periaatteen käyttö on silloin, kun viranomainen harkitsee epäedullisia seuraamuksia hallinnon asiakkaalle.²⁴² Päätöksenteko, joka asettaa velvollisuuksia asianosaisille, pakkokeinojen käytössä sekä muissa asianosaisten tahdosta riippumattomissa toimenpiteissä on suhteellisuusperiaatteella merkitystä. Suhteellisuusperiaate edellyttää, että tavoiteltaviin päämääriin päästään suhteellisesti järkevillä ja kohtuullisilla keinoilla. Esimerkkinä ovat poliisin toimenpiteet, joissa voidaan käyttää henkilöön kohdistuvaa pakkoa vain sen verran kuin tavoite vaatii.²⁴³

Apulaisoikeuskansleri Puumalainen antoi huomautuksen seurakunnan viranhaltijalle. Kantelussa oli kysymys kahden seurakunnan yhteisen kirkon käyttämisestä kirkkoon kuulumattoman omaisen siunaustilaisuuden järjestämiseksi. Kantelija sai kieltävän vastauksen suulliseen pyyntöönsä. Sähköpostitse lähettämäänsä pyyntöön saada asianomainen linjauspäätös sekä tieto valitusmahdollisuudesta vastattiin molempien seurakuntien yhteisellä kirjeellä selostaen vallitsevaa käytäntöä. Kirkkojärjestyksen mukaan kirkkoherra ja kirkkoneuvosto tai seurakuntaneuvosto päättää yhdessä kirkon käyttämisestä. Kummassakaan seurakunnassa ei seurakuntaneuvosto ollut tehnyt kirkon käyttöä koskevia linjauspäätöksiä.

Viranhaltijat olivat menettelleet virheellisesti, koska olivat laiminlyöneet neuvontavelvollisuutensa sekä toimineet vastoin suhteellisuus- ja palveluperiaatetta jättäessään kertomatta asianmukaisesta menettelystä. Kirkkoherrat myös laiminlöivät velvollisuutensa saattaa sähköpostilla saapunut kirje seurakuntaneuvostolle päätöksen tekemiseksi eivätkä kertoneet vastauksessaan päätöksentekomenettelystä. Kantelijalta evättiin vireille laitetusta hallintoasiasta perustuslaissa turvattu oikeus hyvään hallintoon. Asiasta kanneltiin tuomiokapituleille, jotka sivuuttivat kokonaan viranhaltijoiden tekemät virheellisyydet. Myös molemmat tuomiokapitulit saivat asiassa vakavan huomautuksen laiminlyönneistään kirkkolain mukaisissa valvontavelvollisuuksissaan sekä hallintoasioiden käsittelystä hallintolain mukaisissa velvoitteissaan.²⁴⁴

²⁴¹ Laakso 2006 s. 339.

²⁴² HE 72/2002 vp s. 55. ks. myös Mäenpää 2008 a s. 74., Niemivuo 2010 s. 130–131.

²⁴³ Tuori 2000 s.75–76.

²⁴⁴ K 17/2009 vp s.66. AOK 22.10.2008 Dnro 69/1/06.

Suhteellisuusperiaate vaikuttaa erityisesti viranomaisen harkitessa yksityiselle epäedullisia seuraamuksia. Sellaisia tilanteita ovat yleensä hallinnolliset uhat, hallintopakko ja voimakeinojen käyttö. Suhteellisuusperiaate edellyttää käytettävien keinojen ja niiden aiheuttamien haittojen olevan kohtuullisessa ja järkevässä suhteessa hallinnollisella toimella tavoiteltavaan päämäärään nähden. Viranomainen ei voi käyttää ylimitoitettuja tai kohtuuttomia keinoja.²⁴⁵

Ylimitoitetuista keinoista apulaisoikeusasiamies Sakslin katsoi, että uimahallipalveluiden käyttäjien henkilötietojen käsittely siten, että tieto henkilön oikeudesta alennettuun maksuun ilmenee ainakin välillisesti hänelle annetun rannekkeen väristä, ei ole henkilötietojen käsittelyn vaatimusten ja julkisuuslain salassapitovelvoitteiden mukainen. Hallintolain nojalla viranomaisen tulee toimia tasapuolisesti ja toimien olla oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Valvonnalliset tai tarkoituksenmukaisuussyyt eivät ole riittävä tai tarpeellinen peruste uimahallikäyttäjien erilaiselle kohtelulle sen mukaan maksavatko he täyden lippuhinnan vai alennetun hinnan. Apulaisoikeusasiamiehen mukaan tällä perusteella erivärisen rannekkeen käyttö ei ole myöskään suhteellisuusperiaatteen mukaista. Hänen mielestään valvonta on toteutettavissa sillä tavoin, että alennukseen oikeutetut eivät erotu täyden hinnan maksavista rannekkeen erilaisen värin myötä. Valvonta ei myöskään saisi loukata henkilöiden yksityisyyttä nykyisellä selkeästi näkyvällä tavalla tai se ei saisi paljastaa tietoa, jota he eivät halua julkistaa. Apulaisoikeusasiamiehen mukaan menettely ei siten täytä myöskään hallintolain hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvan tasapuolisen kohtelun ja suhteellisuusperiaatteen eikä palvelun asianmukaisuuden vaatimuksia.²⁴⁶

Suhteellisuusperiaatteen käyttö tarkoittaa käytännössä sitä, että viranomaisen on valittava sellainen keino, joka on oikeassa suhteessa siihen verrattuna mihin päätöksellä pyritään.²⁴⁷ Suhteellisuusperiaatteella on yleisempääkin merkitystä hallintotoiminnassa. Periaatteen soveltaminen voi tulla kysymykseen yleensäkin minkä tahansa viranomaistoimen arvioimisessa sen kohteen oikeuksien tai edun kannalta. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti harkittavan toimen on oltava tarpeellinen ja välttämätön asetetun tavoitteen saavuttamiseksi.²⁴⁸ Käytännössä toimien oikeasuhteisuus tarkoittaa, että niiden on oltava tavoitteisiin nähden oikeassa suhteessa ja käytettävissä olevista vaihtoehdoista on valittava vähiten rajoittava tai oikeuksiin puuttuva keino. Sen mukai-

²⁴⁵ Laakso 2006 s. 329–330.

²⁴⁶ AOA 11.12.2012 Dnro 3514/4/11.

²⁴⁷ Hautamäki 2004 s. 79.

²⁴⁸ HE 72/2002 vp s. 55.

sesti tavoitteiden saavuttamiseksi vain välttämättömät rajoitteet ovat sallittuja. Yksityisiin kohdistuvaa pakkoa tai oikeuksien rajoittamista voidaan käyttää vain välttämätön määrä.²⁴⁹

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksessa vuodelta 2008 käsitellään suhteellisuusperiaatetta patentti- ja rekisterihallituksen menettelyssä koskien yhtiön poistamista ja palauttamista kaupparekisteriin. Asiassa patentti- ja rekisterihallitus oli pyytänyt yhtiöltä tilinpäätöstietoja. Tämän jälkeen ulkopuolinen henkilö teki hakemuksen yhtiön poistamisesta puuttuvien tietojen vuoksi. Patentti- ja rekisterihallitus pyysi tietoja kahteen otteeseen ja jälkimmäisen pyynnön jälkeen yhtiö toimitti viimeisen kahden vuoden tiedot. Kaupparekisteriin merkittiin tieto puuttuvien tilinpäätöstietojen esittämisestä ja yhtiölle lähetettiin kehoitus tietojen esittämisestä selvitystilaan asettamisen ja rekisteristä poistamisen uhalla. Kehotus julkaistiin virallisessa lehdessä ja määräajan päättymisen jälkeen yhtiö poistettiin rekisteristä. Apulaisoikeusasiamies Jääskeläinen arvos-teli päätöksessä sitä, että kehotuksessa ei mainittu, miltä osin yhtiön tilinpäätöstiedot olivat puut-teellisia. Noin yhdeksän kuukauden kuluttua rekisteristä poistamisesta yhtiö sai pyynnöstään asiassa valitusosoituksen korkeimmalle hallinto-oikeudelle.

Asia jätettiin tutkimatta korkeimmassa hallinto-oikeudessa, sillä toimivaltainen viranomainen oli yleinen tuomioistuin. Espoon käräjäoikeus antoi asiassa lainvoimaisen tuomion kaupparekiste-rimerkinnän kumoamisesta. Tuomioistuin oli lähettänyt tuomion vasta noin neljän kuukauden kuluttua tuomion antamisesta patentti- ja rekisterihallitukselle. Sen jälkeen patentti- ja rekisteri-hallitus oli yhteydessä käräjäoikeuteen päivämäärän korjaamiseksi asiassa. Vasta noin puoli vuotta käräjäoikeuden päätöksen antamisesta asia korjattiin kaupparekisteriin. Patentti- ja rekis-terihallitus ei ollut turvautunut lain sallimaan lievempään keinoon eli uhkasakkomenettelyyn ennen yhtiön rekisteristä poistamista. Sen vuoksi apulaisoikeusasiamies katsoi, ettei patentti- ja rekisterihallitus ollut menetellyt asiassa hyvän hallinnon suhteellisuusperiaatteen mukaisesti. Kuulutetun kehotuksen lainmukaisuus sekä rekisteristä poistaminen suhteellisuusperiaatteen vastaisesti antoi apulaisoikeusasiamies Jääskeläiselle aiheen kiinnittää patentti- ja rekisterihal-linnon huomiota asiaan.²⁵⁰

Suhteellisuusperiaatteella on tärkeä merkitys harkittaessa epäedullisia oikeudellisia toimenpiteitä hallinnon asiakkaaseen. Periaate tulee yleensä sovellettavaksi valvontatoiminnassa esimerkiksi työsuojelu- ja rakennusvalvonnassa sekä harkittaessa virkamieheen kohdistuvia kurinpitotoimia. Peruste virasta vapauttamiseen tulee olla kohtuullisessa suhteessa siihen, mitä se henkilökohtai-

²⁴⁹ Mäenpää 2008 a s. 65 ja 74.

²⁵⁰ AOA 11.6.2008 Dnro 1302/4/06., K 4/2009 vp s. 245.

sesti merkitsee virkamiehelle.²⁵¹ Toimen tarpeellisuuden ja välttämättömyyden lisäksi on huomioitava, että asianosaiselta ei voida vaatia enempää selvitystä kuin on tarpeellista ja välttämätöntä asian ratkaisemiseksi. Välttämättömät lisäselvitykset tulisi hankkia asianosaisten ja viranomaisten kannalta vähimmällä mahdollisella vaivalla sekä kustannuksilla.²⁵²

Oikeusasiamies Paunio katsoi, että selvityksen vaatiminen vuokran maksutavasta asumistukiasiassa ei ollut suhteellisuusperiaatteen mukaista. Kansaneläkelaitos (Kela) ei ollut hyväksynyt kantelijan käteiskuittia asumistukiasiassa, vaan vaati häneltä selvitystä pankin kautta maksetusta vuokrasta asumistuen vuositarkistuksen yhteydessä. Hallinnon oikeusperiaatteiden mukaisesti Kelalla tulee olla jokin erityinen peruste pyytää selvitystä maksetusta vuokrasta pankin kautta. Lähinnä epäilyt siitä, ettei tuen saaja todellisuudessa maksa asumisestaan vuokraa. Perusteena voi olla esimerkiksi vanhempien ja lasten välinen vuokrasuhde. Kelan tulee myös perustella selvityspyynnönsä niin, että hakija saa pyynnöstä tietoonsa, miksi tietystä seikasta on esitettävä lisäselvitystä ja miksi se on tehtävä laitoksen määräämällä tavalla. Kampin toimisto oli ilmoittanut, että asumistukea käsitellessä ei kelpaa käteiskuitit ja pyysi jatkossa kantelijaa maksamaan vuokransa pankin kautta. Hakaniemen toimisto puolestaan ei maininnut mitään perusteluja pyynnölle vaan siinä vain viitataan asumistuen lakkautukseen, jos kuittia ei toimiteta.

Vakuuspiirille antamassaan selvityksessä toimiston virkailija perusteli pyynnön lähettämistä alivuokralaissuhteella ja näin oli tehty asiassa aiemminkin. Toimistojen selvityspyyntöjen perusteluiksi mainitsemille näkemyksille ei ole tukea lainsäädännössä eikä Kelan omissa ohjeissaan. Menettelyä voidaan arvostella myös hallinnon yleisten oikeusperiaatteiden valossa. Vuokran maksaminen pankin kautta on yleisin tapa. Kuitenkin kantelijan omavastuusuuteen verrattaessa pankkien veloittamat palvelumaksut ovat verrattain suuria. Kelan menettelyssä vuokratuottimien vaatimisessa asumistukiasioissa on eroja, jonka vuoksi asiasta annettujen ohjeiden kertaaminen on oikeusasiamiehen mukaan tarpeellista Helsingin vakuuspiirissä. Oikeusasiamies antoi käsityksen menettelyn virheellisyydestä sekä vastaisen varalle huomioon otettavaksi.²⁵³

Suhteellisuusperiaate esiintyy runsaasti eri hallinnonalojen säännöksissä. Erityistä merkitystä sillä on niiden viranomaisten toiminnalle, joilla on oikeus voimakeinojen käyttöön. Toiminta liittyy silloin järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitoon. Esimerkiksi poliisin ja Rajavartiolaitoksen toiminnassa toimenpiteet on suoritettava ilman suurempaa haittaa tai vahinkoa kuin on tehtävän suorittamiseksi välttämätöntä. Jokin tietty toimenpide on sallittu vain sillä edellytyksellä, ettei ole käytettävissä lievempää keinoa saavuttaa tavoiteltu päämäärä. Käytettävissä olevista

²⁵¹ HE 72/2002 vp s. 55., Niemivuo 2010 s. 131.

²⁵² HE 72/2002 vp s. 55.

²⁵³ EOA 13.5.2005 Dnro 298/4/04.

keinoista on valittava se, joka on luonteeltaan vähiten rajoittava ja aiheuttaa vähiten haittaa. Tätä kutsutaan myös vähimmän haitan periaatteeksi ja se koskee esimerkiksi myös lentoliikenteessä tehtäviä turvatarkastuksia. Toimenpiteet on oltava perusteltavissa tehtävän tärkeydellä ja kiireellisyydellä sekä tilanteen kokonaisarviointiin vaikuttavilla seikoilla.²⁵⁴

Oikeusasiamies Jääskeläisen ratkaisun mukaan esimerkkiluettelo kielletyistä käsimatkatavaroista jättää lentokentän turvatarkastajalle harkintavaltaa kiellettyjen esineiden arvioimiseksi. Harkintavaltaa käytettäessä on kuitenkin otettava huomioon se, että esimerkkiluettelossa mainitut tavarat ovat yksinomaan lyömiseen tarkoitettuja esineitä. Kantelijan kattila ei kuitenkaan ollut tämänkaltaisten esineiden kaltainen eikä eroa ominaisuuksiltaan vamman tuottamisessa muista sallituista käsimatkatavaroista, joita voidaan käyttää myös lyömiseen, kuten metallisesta salkusta tai tietokoneesta. Suhteellisuusperiaatteen mukaan turvatarkastajan toimen on oltava asianmukainen, tarpeellinen ja oikein mitoitettu siihen pyrittävän tavoitteen kannalta. Kantelijalle oli varattu tilaisuus jättää laukkunsa lentokoneen ruumassa kuljetettavaksi. Matkustajalle lisävaivaa ja viivästystä aiheuttavasta mahdollisuudesta huolimatta oikeusasiamies katsoi, että turvatarkastajan menettely oli hyvän hallinnon suhteellisuusperiaatteen vastaista.²⁵⁵

Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti hallinnollisen toimen on myös oltava asianmukainen ja sovelias suhteessa asetettuihin tavoitteisiin. Näiden lisäksi viranomaisen on huomioitava oikeasuhteisuuden vaatimus punnittaessa julkisten ja yksityisten intressejä ja rajoituksia. Intressivertailussa on huomioitava, ettei yksityisen asemaan puututa enempää kuin julkisen intressin välttämätön toteuttaminen edellyttää. Intressipunninnan suorittamista ja vastakkaisten intressien oikeasuhteista tasapainottamista ei voida kovinkaan täsmällisesti ohjata yleisen tason säännöksillä. Sen vuoksi yksittäistapauksessa päätöksentekijän harkinta muodostuu tärkeäksi tekijäksi.²⁵⁶

Suhteellisuusperiaatteen vuoksi yksityiselle asetettava sanktio tai muu haitallinen seuraamus on mitoitettava kohtuulliseksi teon tai laiminlyönnin suhteessa. Sama koskee myös pakkokeinoja ja voimakeinoja käytettäessä. Tavoitteiden ja keinojen välisessä punninnassa on mietittävä asetettavan uhan suuruus. Asetettava uhka ei saa olla liian vähäinen, vaan riittävän suuruinen tavoiteltavan tuloksen saavuttamiseksi. Viranomaiselta ei ole kuitenkaan kiellettyä ottaa käyttöön heti kaikkein ankarintakaan keinoa, jos se on tilanteen suojaamiseksi tarpeellista. Tällainen voi tulla kysymykseen esimerkiksi työsuojeluviranomaisten toimesta kieltää välittömästi hengenvaarallisen laitteen käyttäminen. Toimenpiteen tarpeellisuutta, välttämättömyyttä, asianmukaisuutta

²⁵⁴ HE 72/2002 vp s. 55., Laakso 2006 s. 330., ks. myös Niemivuo 2010 s. 130–131.

²⁵⁵ EOA 26.10.2011 Dnro 3320/4/10.

²⁵⁶ Laakso 2006 s. 331.

sekä soveltuvuutta ja oikeasuhtaisuutta koskevat vaatimukset kietoutuvat yhteen hallinnollisessa päätöksenteossa.²⁵⁷

Suhteellisuusperiaate on yhteydessä luottamuksensuojan periaatteeseen sekä hallinnollisen päätöksen sisällölliseen ennakoitavuuteen. Luottamuksen suojan mukainen ennakoitavuus tarkoittaa tässä yhteydessä sitä, että yksilö ei joutuisi kohtuuttomien seuraamuksien kohteeksi. Yksityisen ja viranomaisen välisissä hallinto-oikeudellisissa oikeussuhteissa yksityisen ei ole pakko olla tietoinen lainsäädännön yksityiskohtaisesta sisällöstä. Hallinto-oikeus tekee poikkeuksen rikoslakiin tässä suhteessa, sillä rikoslaissa yksityisen on oltava tietoinen rikoslaissa rangaistaviksi määrättyistä teoista.²⁵⁸

Suhteellisuusperiaate pitää erityisesti huomioida viranomaistoiminnassa puututtaessa perusoikeutena turvattuun yksilön henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen ja lisäksi myös koskemattomuuden ja yksityiselämän suojaan. Korostettua se on voimakeinojen käytön yhteydessä, mutta myös muissa yhteyksissä.²⁵⁹ Esimerkiksi oikeusasiamies Paunio ei pitänyt hyvän sosiaalihuollon mukaisena tehdä kotikäyntiä ennakolta ilmoittamatta. Tulojen selvittämiseksi valittu keino ei ollut oikeassa suhteessa muihin käytettävissä oleviin keinoihin nähden. Sosiaaliviranomaisilla oli käytettävissään mahdollisuus pyytää selvitystä toimeentulotukiasiakkaan hierontatuloista. Sosiaalihuollon päätösten tulee perustua oikeisiin tietoihin ja sosiaaliviranomaisilla on velvollisuus huolehtia asian selvittämisestä. Sosiaaliviranomaisten toiminnan on kuitenkin oltava avointa ja läpinäkyvää, eikä se saa käyttää keinoja, joilla asiakasta harhautetaan. Sosiaalityön eettisten ohjeiden mukaisesti jokainen ihminen on oikeutettu moraalisesti arvokkaaseen kohteluun ja tulla kohdelluksi tasavertaisesti. Sosiaalialan ammattihenkilö toimii yhteistyössä asiakkaan kanssa, tahdikkaasti ja kunnioittaa asiakassuhteen luottamuksellisuutta.

Lääninhallitus totesi lausunnossaan, että koska sosiaalityöntekijöillä oli perusteltu syy epäillä toimeentulotukihakemuksen oikeellisuutta heidän tuli pyrkiä asian selvittämiseen. Asiakas olisi voitu pyytää toimistoon antamaan selvitystä tai sitä olisi voitu pyytää asiakkaalta kirjallisesti. Lääninhallituksen mielestä asian selvittäminen toimeentulotukihakemuksen tekijän asiakkaaksi tekeytymällä ei ole edistänyt asiakassuhteen luottamusta eikä kuulu ammatillisen sosiaalityön menetelmiin. Oikeusasiamies piti selvitysten hankkimisen menettelyä sosiaaliviranomaisille sopimattomana. Tapahtuman johdosta oikeusasiamies kiinnitti sosiaalityön johtajan ja sosiaali-

²⁵⁷ Laakso 2006 s. 331–332.

²⁵⁸ Laakso 2006 s. 332–333.

²⁵⁹ Laakso 2006 s. 333.

työntekijän vakavaa huomiota tahdikkaaseen ja asiakkaiden yksityisyyttä ja kotirauhaa kunnioittavaan menettelyyn toimeentulotuen tarpeen selvittämisessä.²⁶⁰

Konkreettisissa tilanteissa ja käytännön hallintotoiminnassa suhteellisuusperiaatteen soveltaminen on ongelmallista. Suhteellisuusperiaatteella on korkea abstraktiotaso ja sen lisäksi käsitteellisyys on yleistä. Sen vuoksi yleisestä säännöstä johtaminen yksittäiseen käytännön tilanteeseen (eli deduktioarvo) on rajallista. Konkreettisessa ratkaisutilanteessa se tarkoittaa, että periaatteesta ei useinkaan voida johtaa täsmällisiä kriteereitä toimivaltaa luoville säännöksille niiden soveltamisen tueksi. Suhteellisuusperiaate ei kuitenkaan ole merkityksetön, vaan se antaa suuntaa ratkaisulle ja sen perustelulle oikeudellisesti relevantilla tavalla.²⁶¹

4.4.1. Kohtuullisuus

Suhteellisuusperiaatteeseen voidaan liittää myös kohtuuden vaatimus. Kohtuusperiaatetta ei ole pidetty itsenäisenä periaatteena hallinto-oikeudessa. Pyrittäessä kohtuuteen otetaan tapauksen ominaispiirteet erityisen painokkaasti huomioon. Kohtuullisuus on tärkeä tekijä oikeasuhtaisuuden arvioinnissa ja se esiintyy erilaisissa hallintoasioissa, varsinkin etuuksien takaisinperintää koskevissa asioissa. Voidaan puhua myös kohtuusperiaatteesta, jota ei ole nostettu vastaavaan asemaan kuin muita hallinnon oikeusperiaatteita. Kuitenkaan kohtuusharkintaan johtavaa yleistä säännöstä ei ole olemassa suomalaisessa hallinto-oikeudessa, eikä siitä ole vakiintunut yleistä oikeusperiaatetta.²⁶²

Oikeusasiamies Jääskeläinen kritisoi hampaiden oikomishoidon jatkoon järjestämistä Tampereen terveystieteiden tutkimuskeskuksessa. Oikeusasiamiehen mukaan Tampereen terveystieteiden tutkimuskeskuksen päätöksentekomenettely ei ollut sopusoinnussa suhteellisuusperiaatteen kanssa. Suhteellisuusperiaate edellyttää viranomaiselle kuuluvan harkintavallan täysimääräistä käyttöä ja tilannekohtaisuutta. Suhteellisuusperiaatteen soveltamisen yhteydessä korostuu kokonaisharkinnan vaatimus. Periaatteeseen liittyvä kohtuullisuuden ja kohtuuharkinnan vaatimus edellyttää tilannekohtaista harkintaa, jossa otetaan huomioon tapauskohtaiset yksityiskohdat.

Terveystieteiden tutkimuskeskuksen päätös olla jatkamatta kantelijan hampaiden oikomista oli oikeusasiamiehen mielestä kaavamainen. Koska purentavirhe ei täyttänyt Tampereen terveystieteiden tutkimuskeskuksessa noudatettuja hampaiden oikomishoitojen kriteereitä valmiiksi kehittyneen purentaan osalta, oikomishoi-

²⁶⁰ EOA 20.6.2002 Dnro 1765/4/99., Laakso 2006 s. 333.

²⁶¹ Laakso 2006 s. 333.

²⁶² Laakso 2006 s. 337., Kulla 2008 s. 105., Niemivuo 2010 s. 131.

don jatkamisesta kieltäydyttiin. Oikeusasiamiehen käsityksen mukaan terveyskeskus jätti hoitopäätöstä tehdessään ottamatta huomioon kantelijan hoidon tarpeen ja yksilöllisen tilanteen, jossa toisessa kunnassa aloitettu oikomishoito oli jo loppuvaiheessa. Tampereen terveyskeskuksen olisi myös Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira) lausunnon mukaan pitänyt tehdä päätöksensä hampaiden oikomishoidon jatkamisesta tai epäämisestä jo ennen kantelijan muuttoa paikkakunnalle. Asiasta oli tiedusteltu Porin terveyskeskuksesta jo hyvissä ajoin ennen tulevaa kotikunnan muuttumista. Aikuispotilaille tulisi ilmoittaa jo hoidon alkaessa, että kotikunnan muuttuminen hoidon aikana ei välttämättä saata hoitoa päätökseen. Valviran mielestä Porin terveyskeskuksessa aloitettu aktiivinen kojehoito oli jo loppuvaiheessa ja olisi ollut suotavaa ja potilaan edun mukaista, että hänen hoitonsa olisi saatettu päätökseen kunnallisessa Tampereen terveyskeskuksessa. Oikeusasiamies yhtyi tähän näkemykseen.

Oikeusasiamies viittasi tapauksessa hallintolain 6 §:n hallinnon oikeusperiaatteisiin. Hallinnon oikeusperiaatteet eivät koske vain harkintavaltaa hallinnollisessa päätöksenteossa, vaan ne koskevat myös julkisten palvelujen toteuttamista ja muuta tosiasiallista toimintaa sekä ylipäänsä viranomaisten toimintaa sen sisällöstä riippumatta. Hallinnon oikeusperiaatteiden noudattaminen kuuluu yleisiin virkavelvollisuuksiin muussakin hallintotoiminnassa kuin varsinaisessa hallinnollisessa päätöksenteossa. Myös virkavastuun toteuttaminen on mahdollista oikeusperiaatteiden vastaisen menettelyn seurauksena.

Oikeusasiamies viittasi myös oikeuskirjallisuuteen eli siihen, että viranomaisen toiminta on mitoitettava oikein ja oltava oikeassa suhteessa päämäärään nähden. Konkreettisesti suhteellisuusperiaatetta arvioidaan sen mukaan onko toimi hallinnon kannalta asianmukainen ja tehokas sekä sopiva tavoitteeseen tai päämäärään nähden, toimi pitää myös arvioida tarpeellisuuden ja välttämättömyyden kannalta kohteen etujen ja oikeuksien kannalta, sekä onko välttämätöntä tavoitteiden saavuttamiseksi. Kolmanneksi toimien on oltava oikeasuhtaisia. Se tarkoittaa, että toimia ei saa rajoittaa tai sisältää pakkoa enempää kuin on välttämätöntä toimenpiteen tavoitteiden saavuttamiseksi. Käytännössä tarkoittaen viranomaisen käyttämien keinojen on oltava oikeassa suhteessa tavoitteisiin nähden ja niistä on valittava vähiten rajoittava tai oikeuksiin puuttuva. Oikeasuhtaisuuden arvioinnissa oikeana mittana voidaan pitää kohtuullisuutta sekä velvoitteiden asettamisessa että etujen myöntämisessä.²⁶³

Arvioitaessa oikeasuhtaisuutta käytetään yleensä mittarina kohtuullisuutta etujen myöntämisessä sekä velvoitteiden asettamisessa. Käytettäessä hallinnollista pakkokeinoja tai tehtäessä rajoittavaa päätöstä on oltava kohtuullinen toimen ankuruutta määriteltäessä. Silloin on otettava huomioon

²⁶³ EOA 24.8.2012 Dnro 2507/4/11.

teon tai laiminlyönnin laatu ja kuinka moitittavana sitä on pidettävä. Esimerkiksi taloudellista tukea myönnettäessä tai uhkasakon määrää asetettaessa kohtuusharkinta otetaan huomioon myös olosuhteiden osalta. Yleisesti suhteellisuusperiaatetta voidaan ajatella kohtuullistavana elementtinä viranomaisten toimivallan käytössä. Tällöin ensiksi harkitaan lievempiä keinoja tavoitteiden saavuttamiseksi tai esimerkiksi julkisuudelta ei salata tietoja enempää tai laajemmin kuin suojattavan edun vuoksi lain mukaan tulisi. Myös myönteisissä ja edunsoovissa päätöksissä on huomioitava periaatteen soveltaminen, eikä määrältään suhteetonta tukea tule myöntää.²⁶⁴

Apulaisoikeusasiamies Jääskeläinen katsoi suhteellisuusperiaatteen vastaiseksi Etelä-Suomen lääninhallituksen liikenneosaston taksiluvan peruuttamisen kolmeksi kuukaudeksi. Taksilupa peruutettiin, kun kantelija oli hakenut asemapaikanvaihtoa lääninhallitukselta sillä perusteella, että vain 2 % hänen kyydeistä tuli hänelle määrätyltä asemapaikalta. Lääninhallitus perusteli päätöksensä sillä, että hän oli pääasiallisesti liikennöinyt asemapaikkansa ulkopuolella ja siten jättänyt noudattamatta liikenneluvassa vahvistettua asemapaikkamääräystä. Hämeenlinnan hallinto-oikeus kumosi päätöksen pitäen sitä suhteettoman ankarana seurauksena ja ottaen huomioon, että kantelijaa ei oltu ennen päätöstä asiasta huomautettu, lääninhallituksella olisi ollut muitakin keinoja käytettävissään sekä siksi, että asia oli tullut vireille muussa kuin valvontatoiminnassa. Myös korkein hallinto-oikeus katsoi, että asian vireilletulotapa, liikennöintiä ja säännöksiä ja määräyksiä koskevat epäselvyydet huomioiden ei hallinto-oikeuden päätös ollut lainvastainen.

Apulaisoikeusasiamies tarkasteli päätöksessään lääninhallituksen harjoittaman julkisen vallan käytön asianmukaisuutta. Hän tarkasteli perustuslain 21 §:n säännöstä hyvästä hallinnosta sekä suhteellisuusperiaatetta yleisenä hallinto-oikeudellisena periaatteena ja eräänä viranomaisten harkintavaltaa rajoittavana periaatteena, jonka on tarkoitus osaltaan turvata hyvän hallinnon toteutumista. Hallinnon oikeusperiaatteet ovat olleet voimassa ilman hallintomenettelylakia ja hallintolain 6 §:ssä on nimenomainen säännös hallinnon oikeusperiaatteista. Tämän lisäksi apulaisoikeusasiamies totutusti myös tarkasteli oikeuskirjallisuutta ratkaisussaan.

Apulaisoikeusasiamies päätyi siihen, että lääninhallituksella on ollut perusteet ryhtyä siihen, että taksiluvan ehtoja noudatetaan. Sen sijaan valvontamenettelyssään lääninhallituksen valitsema toimenpide on altis arvostelulle. Viitaten myös korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuun apulaisoikeusasiamies katsoi lääninhallituksen menettelleen hyvän hallinnon ja suhteellisuusperiaatteen vastaisesti heidän suoraan peruessaan taksiluvan ilman, että ensin olisi turvauduttu lievempiin keinoihin. Apulaisoikeusasiamies antoi käsityksen lääninhallitukselle menettelynsä virheel-

²⁶⁴ Mäenpää 2008 a s. 74–75.

lisyydestä sekä kiinnitti vastaisen varalle huomiota harkintavallan rajoitusperiaatteiden ja hyvän hallinnon julkisen vallan käytölle asettavista vaatimuksista.²⁶⁵

Kohtuusperiaate tarkoittaa, että tapauskohtaisesti on huomioitava erityisolosuhteet ja sen vuoksi muutoin noudatettavat yleiset ratkaisuperusteet on sivuutettava. Yleisenä hallinto-oikeudellisena periaatteena kohtuusperiaatteen asema on toistaiseksi epäselvä, jolloin se voitaisiin huomioida myös sääntelemättömissä tilanteissa. Erityislainsäädännöt sisältävät säännöksiä, joiden mukaan kohtuuperustein voidaan jättää permittä takaisin tai määrää voidaan sovitella vaikka etuus on maksettu virheellisin perustein. Tätä voidaan oikeudellisesti tulkita kahdella eri tavalla. Joko niiden katsotaan tukevan käsitystä yleisestä hallinto-oikeudellisesta kohtuusperiaatteesta tai niitä voidaan pitää erityissäännöksinä, jotka osoittavat yleisperiaatteen olevan vakiintumaton.²⁶⁶

Yhdenvertaisuus- ja suhteellisuusperiaatteet ovat yleistävän oikeudenmukaisuusajattelun ilmenemismuotoja ja näiden periaatteiden tavoitteena on tuottaa ennakoitavuutta ja oikeusvarmuutta hallinnollisessa päätöksenteossa. Periaatteista eroaa yksittäistapauksellinen kohtuus. Kohtuusajattelu tarkoittaa henkilökohtaista ja tapauskohtaista kohtuutta. Kohtuus tällaisessa muodossa asettuu yleisen säännön ja yksittäisen tapauksen erityispiirteiden väliseen jännitteeseen. Normaalisti yleistä sääntöä sovellettaessa ratkaisua voidaan pitää asianmukaisena, mutta yksilön näkökulmasta se saattaa vaikuttaa epäoikeudenmukaiselta tai jopa kohtuuttomalta. Sen vuoksi esille voi nousta mahdollisuus antaa yksittäistapauksen erityispiirteille suurempi merkitys kuin tavallisesti säännöksiä sovellettaessa ja käytettäessä harkintavaltaa.

Apulaisoikeusasiamies Paunio katsoi, että koulutus- ja erorahaston sekä työvoimatoimiston menettely ei ole ollut kohtuullista. Asiassa oli jätetty hakemus runsaat kolme kuukautta ennen määrääjän umpeutumista työvoimatoimistoon. Laitettuaan omat merkinnät hakemusasiakirjaan, oli toimisto lähettänyt sen työnantajalle merkintöjä varten ja pyytänyt sitä palauttamaan sen takaisin työvoimatoimistolle. Toimisto ei ollut asettanut määräaikaa työnantajalle eikä seurannut hakemuksen määräaikaa. Esitteet ja ohjeet olivat olleet tulkinnanvaraiset ja puutteelliset. Hakemus oli saapunut myöhässä koulutus- ja erorahastoon. Hakija oli toiminut ohjeiden mukaisesti ja siten hänellä oli perusteltu syy olettaa hakemuksen menevän rahastolle sääntöjen mukaisessa ajassa. Sen vuoksi rahaston ratkaisu on kantelijan kannalta kohtuuton.

Apulaisoikeusasiamiehen mukaan rahaston antaman päätöksen kohtuullisuutta on perustellusti syytä arvostella. Rahaston säännöissä ei ole erityistä syytä, jolla määrääjasta voitaisiin perustellusta syytä poiketa. Apulaisoikeusasiamies totesi päätöksessään, että kohtuullisuusperiaate kuu-

²⁶⁵ AOA 21.4.2005 Dnro 2685/4/03.

²⁶⁶ Tuori 2000 s.76–77.

luu yleisiin hallinto-oikeudellisiin periaatteisiin, joita viranomaisten ja julkista tehtävää hoitavien on noudatettava. Apulaisoikeusasiamies myös tarkasteli oikeuskirjallisuutta, jossa yksi asetti kohtuullisuusperiaatteen omaksi periaatteekseen ja toinen sen yhdenvertaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden yhteyteen. Sen lisäksi viitattiin periaatteiden kansainväliseen kehitykseen. Apulaisoikeusasiamies katsoi, että hallinto-oikeudellisten periaatteiden asema on kasvamassa ratkaisutoiminnassa ja sen vuoksi yksittäisissä asioissa tulisi arvioida asiaa myös niiden valossa. Ratkaisua tehdessään apulaisoikeusasiamiehen tietojen mukaan kantelijan asiaa ei oltu käsitelty rahaston hallituksessa uudelleen. Esittämänsä perusteella apulaisoikeusasiamies kuitenkin katsoi, että rahaston hallituksen tulisi käsitellä kantelijan asiaa ja löytää kohtuullinen ratkaisu asiaan.²⁶⁷

Suomalaisessa hallinto-oikeudessa ei ole kohtuusharkintaa koskevaa yleistä periaatetta. Erityyppisissä laeissa on kuitenkin erityissäännöksiä kohtuusnäkökohtien huomioon ottamiseksi. Takaisinperinnästä voidaan luopua kokonaan tai osittain, jos se katsotaan kohtuulliseksi sekä jos etuuden saaja on ollut vilpittömässä mielessä. Kohtuullisuuden lisäksi tarvitaan myös edellytykseksi vilpittömästä mielestä. Yleisen individuaalisen kohtuuden periaatteen puuttuminen hallinto-oikeuden alalta voi johtua oikeusvarmuuden periaatteen keskeisestä merkityksestä sekä osittain myös yleisten intressien turvaamisesta.²⁶⁸

²⁶⁷ AOA 26.9.2001 Dnro 2399/4/99.

²⁶⁸ Laakso 2006 s. 337–338.

4.5. Luottamuksensuojan periaate

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisten toimien on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Ydinsisältö muodostuu siitä kysymyksestä, millä edellytyksillä yksityinen oikeussubjekti voi luottaa julkista valtaa käyttäen tehdyn päätöksen pysyvyyteen ja minkälaista turvaa se antaa julkisen toiminnan odottamattomia muutoksia kohtaan. Luottamuksensuojan periaate rajoittaa edun suovien päätösten peruuttamista taannehtivilla vaikutuksilla sekä päätösten muuttamista yksityiselle haitalliseen suuntaan.²⁶⁹ Luottamuksensuojan periaate on tae viranomaisten ratkaisukäytännön pysyvyydestä sekä viranomaistoiminnan ennustettavuudesta²⁷⁰. Luottamuksensuojan periaate on uusin itsenäinen hallinnon oikeusperiaate.²⁷¹

Peruste luottamuksensuojan periaatteen sisällyttämiselle hallintolakiin oli sen laaja soveltamisala Euroopan yhteisön oikeudessa. Siellä periaate on johdettu jäsenvaltioiden oikeusperinteestä ja yleisestä oikeudenmukaisuus- ja kohtuusajattelusta. Luottamuksensuojaan voidaan vedota yhteisön säädetyt oikeuden asetusten pätevyyden arvioinnissa sekä hallintopäätösten ja muiden yksittäistapauksellisten ratkaisuihin. Suomessa Korkein hallinto-oikeus on ratkaisukäytännössään alkanut viitata luottamuksensuojan periaatteeseen ja joissakin tapauksissa sille on annettu ratkaisevaa merkitystä. Ylimmät laillisuusvalvojat ovat yksittäistapauksissa korostaneet luottamuksensuojan periaatteen merkitystä osana viranomaisen harkintavaltaa rajoittavia yleisiä hallinto-oikeudellisia periaatteita.²⁷²

Oikeuskansleri Nikula tarkasteli asiaa valtiovarainministeriölle antamassaan lausunnossa. Tapauksessa oli kysymys Valtiontalouden tarkastusviraston vireille saattamasta asiasta, jonka mukaan joissakin virastoissa ja laitoksissa oli maksettu tulospalkkioita ylimmälle johdolle ilman asianmukaista toimivaltaa. Tarkastusvirasto pyysi ilmoitusta siitä, mihin toimenpiteisiin asiassa oli ryhdytty ja sen vuoksi valtiovarainministeriö pyysi lausuntoa muistiostaan ennen sen antamista ilmoituksena ohjeiden kera. Oikeuskansleri katsoi, että asia oli vireillä, joten hänellä ei ollut toimivaltaa tutkimiseen. Valtiovarainministeriön muistiossa oli näkökohta, joka pääsääntöä poiketen olisi mahdollistanut tulospalkkioiden takaisinperinnästä luopumisen. Oikeuskansleri näkee tämän ongelmallisena. Olisiko mahdollista luopua takaisinperinnästä, jos tulospalkkioiden maksamisessa ei ole noudatettu voimassaolevia säännöksiä.

²⁶⁹ Laakso 2006 s. 344–345.

²⁷⁰ Hautamäki 2004 s. 79., Laakso 2006 s. 344–345.

²⁷¹ Mäenpää 2008 a s. 76.

²⁷² HE 72/2002 vp s. 56.

Valtiovarainministeriö oli esittänyt luottamuksensuojan huomioimista asiassa ja tämän oikeuskanslerikin huomioi. Harkintaan vaikuttaa myös se, olisiko tulospalkkioita hyväksytty, jos ne olisi esitetty toimivaltaiselle ministeriölle. Oikeuskanslerin mielestä ei voida pois sulkea mahdollisuutta, että tulospalkka on ollut aiheellinen, vaikka myöntämisessä on menetelty virheellisesti. Niiden ministeriöiden, joilta Valtiontalouden tarkastusvirasto on pyytänyt ilmoitusta, on kuitenkin ratkaistava kysymys takaisinperinnästä itsenäisesti. Riippuen ratkaisujen sisällöistä, on tarkastusviraston mahdollisesti arvioitava vielä takaisinperimistä, mutta asia voi tulla vielä viireille hallintotuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Oikeuskanslerin mielestä valtiovarainministeriön lausunto pysyy harkintavaltansa rajoissa, eikä luonnoksesta tulospalkkauksen ohjeeksi ollut hänellä huomautettavaa.²⁷³

Apulaisoikeusasiamies Jääskeläinen on tarkastellut seuraavassa asiassa viranomaisten toimintaa edunsuovien päätösten peruuttamisessa taannehtivin vaikutuksin sekä päätösten muuttamista yksityiselle haitalliseen suuntaan. Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisussa kotimaisilla kuljetusyrityksillä oli perusteltu syy luottaa vuodesta 1996 voimassa olleen eduskunnan säätämään lakiin perustuvan dieselveron palautusjärjestelmän pysyvyyteen. Kuljetusyrityksillä ei ollut syytä epäillä viranomaisten puuttuvan taannehtivasti lailla säädettyyn ja heille edunsovaan järjestelmään. Asiassa Euroopan komission virkamiehet olivat kiinnittäneet huomiota Suomen veronpalautuskäytäntöön ja epäilivät sen olevan ristiriidassa yhteisön valtioneuvoston päätöksen kanssa. Vaikka komission käsitykset olivat epävirallisia, keskeyttivät valtiovarainministeriö ja ajoneuvohallintokeskus palautuksen maksun kuljetusyrittäjille ja tällä tavoin sivuuttivat voimassa olleen kansallisen lain. Apulaisoikeusasiamiehen mukaan lainmukaisten veronpalautusten keskeyttäminen ja niiden lopettaminen taannehtivalla lainsäädännöllä olisi edellyttänyt eduskunnan päätöstä lain muuttamisesta tai EU:n toimivaltaisen toimielimen oikeudellisesti sitovaa päätöstä. Apulaisoikeusasiamies antoi asiasta käsityksen valtiovarainministeriölle ja ajoneuvohallintokeskukselle.²⁷⁴

Viranomaisella ei ole toimivaltaa ilman nimenomaista lain valtuutusta muuttaa jälkikäteen aikaisemmin tehtyä päätöstä tai annettua sitoumusta loukkaamatta oikeusjärjestyksen perusteella olevia oikeutettuja odotuksia. Yksityisen henkilön, yrityksen tai muun oikeussubjektin on voitava luottaa siihen, että heihin kohdistuvia etuun tai oikeuteen negatiivisesti vaikuttavia tai rajoittavia toimia ei tapahdu yllättäen, eikä varsinkaan takautuvasti.²⁷⁵

²⁷³ OKA 12.3.2001 Dnro 7/20/01.

²⁷⁴ AOA 22.12.2006 Dnro 754/4/04., tiedote 11.1.2007.

²⁷⁵ Mäenpää 2008 a s. 76., HE 72/2002 vp s. 56

Apulaisoikeusasiamies Jääskeläinen katsoi, että karenssiajan soveltaminen laamannin viran täyttämässä oli yllättävää ja vastoin luottamuksensuojan oikeutettuja odotuksia. Asiassa tuomarinvalintalautakunta oli jättänyt hakijan kokonaan nimitysharkinnan ulkopuolelle oman harkintansa mukaisesti, koska nimitysharkinnan alkaessa hakijan nimitysesitys pienemmän käräjäoikeuden päällikkötuomariksi oli jo esiteltävänä presidentille. Apulaisoikeusasiamies kyseenalaisti voitaisiinko pituudeltaan epätasmallista karenssiaikaa säätää edes lailla. Tapauksessa karenssi oli perustunut nimitystä valmistelleiden viranomaisten harkintaan, eikä karenssia ollut millään tavoin saatettu hakijoiden tietoon.

Valtion viroissa nimittämisesityksiin tai päätöksiin ei voida hakea muutosta valittamalla, joten päätöksen perustelut ovat yksittäisen viranhakijan että yleisen edun kannalta tärkeä oikeussuojatekijä. Apulaisoikeusasiamiehen mukaan viranhaun yhteydessä luottamuksensuojan periaate tarkoittaa, että nimitysesitysten ja -päätösten tulee olla perusteltuja ja samalla se vaatii selvien ja yhdenmukaisten menettelytapojen noudattamista kyseisessä prosessissa. Virantäytöstä vastaavien viranomaisten tulee järjestää toimintansa ennakoitavaksi ja läpinäkyväksi, jotta se täyttäisi hakijoiden oikeutetut odotukset.

Nimittämislain esitöissä on korostettu vahvasti virkaesityksen perustelujen ja ansiovertailun avoimuutta. Sen lisäksi, kun huomioidaan hyvään hallintoon perustuvat tuomarinviran hakijan odotukset, apulaisoikeusasiamiehen mukaan hakijan kannalta karenssiajan soveltamista voidaan pitää vähintään yllättävänä. Karenssiajan kestoa ei ollut edes yksilöity, mikä heikensi ennestään menettelyn ennakoitavuutta ja läpinäkyvyyttä. Apulaisoikeusasiamiehen mukaan karenssiajan soveltaminen loukkaa perustuslain 125 §:n tavoitteita ja tarkoitusta, viranhakijan oikeusasemaa ja oikeutettuja odotuksia vielä enemmän kuin virheellinen nimitysperusteiden arviointi. Jos viranomais voisi harkintansa mukaan sulkea hakijoita kokonaan nimitysharkinnan ulkopuolelle, menettäisi perustuslain säännös yleisistä nimitysperusteista ja siihen sisältyvä vaatimus virkanimityksen perustumisesta pätevyYTEEN ja ansioihin suurimman osan merkityksestään.

Apulaisoikeusasiamies katsoo, että viranhakijalla on vahva oikeus odottaa, että häntä arvioidaan virkanimitysmenettelyssä laillisten perusteiden mukaan. Jokaista virkaa määrääjassa asianmukaisesti hakenutta henkilöä on arvioitava nimitysharkinnassa laeissa osoitettujen perusteiden mukaisesti. Tapauksessa hakijalla oli ollut perusteltu syy odottaa, että hänet otetaan mukaan Tampereen käräjäoikeuden laamannin virkaa hakeneiden henkilöiden keskinäiseen ansiovertailuun ja saisi tätä kautta perustelut nimitysesitykselle ja päätökselle. Apulaisoikeusasiamiehen mukaan nimitysharkinta on tehtävä täytettävänä olevaa virkaa ja sen menestyksellistä hoitamista arvioimalla. Aiemmalla virkanimityksellä ei ole tässä välitöntä vaikutusta. Hakijan henkilökoh-

taisten ominaisuuksien arviointitekijänä voidaan huomioida päällikkövirkaan nimitettävältä edellytykset sitoutuneisuuteen ja valmiuteen pitkäjänteiseen viran hoitamiseen.

Tälläkään perusteella kaavamaisesti tai aivan helposti ei voida hakijan sopivuutta asettaa kyseenalaiseksi. Hakija ei voi itse vaikuttaa siihen, missä järjestyksessä virat tulevat haettavaksi eikä voi myöskään tietää, miten hän niissä tulisi menestymään. Apulaisoikeusasiamiehen mielestä karenssiajan soveltaminen ei ehdottomasti ja yksiselitteisesti johtaisi tuomioistuinlaitoksen toimintaedellytysten ja kokonaisedun kannalta parhaimpaan tulokseen. Pätevin hakija voi karenssiaikäsäännön alaisena jäädä nimittämättä johonkin tuomioistuinlaitoksen tärkeään virkaan.²⁷⁶

Lainvoimaisten hallintopäätösten oikeusvoima perustuu oikeuskäytännön ja oikeuskirjallisuuden sääntöihin ja periaatteisiin. Oikeusvoima koskee lainvoimaisia hallintopäätöksiä eli niitä, joihin ei voida enää hakea muutosta säännönmukaisin muutoksenhakekeinoin. Oikeusvoimasta ei ole annettu yleisiä säännöksiä. Hallintopäätöksen oikeusvoimalla on kaksi oikeusvaikutusta eli päätöksen pysyvyys sekä sen vastainen sitovuus. Päätöksen pysyvyyden takia viranomainen ei voi ilman asianosaisen suostumusta yksipuolisesti muuttaa päätöstään tai ilman sitä oikeuttavaa toimivaltasäännöstä, ottaa asiaa uudelleen käsiteltäväksi. Päätöksen sitovuus puolestaan merkitsee sitä, että lainvoimaisella päätöksellä ratkaistua asiaa ei tutkita uudestaan, riippumatta siitä käsitelläänkö samaa, muuta asiaa koskevaa tai toisen viranomaisen päätöksentekoa. Niiltä osin kuin asia on jo ratkaistu, se otetaan sen kattamalta osalta päätöksenteon perustaksi.²⁷⁷

Pysyvyys suojaa erityisesti asianosaisten kannalta myönteisiä hallintopäätöksiä, kuten edunsuovia tai oikeuksia perustavia. Hallintopäätöksen pysyvyyden vuoksi asianosaiselle myönnettyä oikeutta tai etuutta viranomainen ei voi peruuttaa tai vähentää, ellei siihen ole olemassa erityistä toimivaltasäännöstä viranomaisella. Asianosaisen kannalta kielteiset päätökset eivät saa vastavaa pysyvyyttä. Jos jotakin etuutta koskeva hakemus on hylätty, voidaan aikaisemman lainvoimaisen päätöksen sitä estämättä ottaa uudelleen tutkittavaksi uuden hakemuksen johdosta.²⁷⁸ Velvoittavan tai rajoittavan virheellisen päätöksen peruuttamista kokonaan taikka sen korjaamista takautuvien vaikutuksien asianosaisen eduksi ei koske hallintolaissa asetettu suostumuksen edellytys. Päinvastoin hallinnon laillisuusperiaate edellyttää sellaisen virheen korjaamista. Sen vuoksi luottamuksensuojan periaatteella on muodollista laillisuusvaatimusta yksityisen eduksi rajoit-

²⁷⁶ AOA 10.11.2009 Dnro 3889/4/07.

²⁷⁷ Tuori 2000 s. 76–77.

²⁷⁸ Tuori 2000 s. 77.

tava merkitys edun suovaan päätökseen liittyvillä taannehtivilla vaikutuksilla. Luottamuksensuojan periaate yhtyy paljolti hallintopäätöksen oikeusvoimavaikutukseen.²⁷⁹

Luottamuksensuoja perustuu siihen, että viranomaisen toimet ovat lainmukaisia perustuslain 2 §:n mukaisesti. Sen vuoksi viranomaisen ilmeisen lainvastainen päätös ei saa aikaan riittävää luottamuksen suojaa, eikä myöskään anna päätöksen saajalle oikeutettua odotusta. Tällaista suojaa ei ole myöskään lain kanssa ristiriitaisella viranomaisen vakiintuneella käytännöllä.²⁸⁰ Viranomaisen voi peruuttaa virheellisen edun suovan tai oikeuksia perustavan hallintopäätöksen yksipuolisesti ja takautuvin vaikutuksin muuttaa sitä asianomaisen vahingoksi vain siihen oikeuttavalla nimenomaisella säännöksellä tai asianomaisen suostumuksella sen jälkeen, kun päätös on annettu asianomaiselle tiedoksi. Erityissäännöksillä voidaan rajoittaa pääsääntöä.²⁸¹ Lainvastaisen päätöksen ja oikeutettujen odotusten suhteesta kerrotaan tarkemmin seuraavassa ratkaisussa.

Apulaisoikeusasiamies Rautio katsoi päätöksessään, että vaikka kantelijalle oli tehty useita edullisia etuuspäätöksiä pidemmällä aikavälillä tai ainakin usealle ajanjaksolle, edellyttäisi luottamuksensuojan syntyminen sitä, että päätökset olisivat alun perin olleet lainmukaisia. Takaisinperintä johtui työttömyyskassan myönteisistä päätöksistä vaikka kantelijan olosuhteet eivät vastanneet työttömyysturvalaissa säädettyjä edellytyksiä. Sen vuoksi päätökset olivat olleet lainvastaisia. Lisäksi oikeuskirjallisuudessa esitetyn mukaisesti päätökset eivät nauttineet luottamuksensuojaa huolimatta etuudensaajan vilpittömästä mielestä.

Apulaisoikeusasiamiehen mukaan lainsäädännön tavoitteesta johtuu, ettei kukaan pääse hyötymään taloudellisesti viranomaisen virheestä. Kuitenkin apulaisoikeusasiamies ei katsonut voitavansa tarkemmin tehdä analyysejä luottamuksensuojan soveltumisesta, koska siitä on olemassa vielä verraten vähän ratkaisukäytäntöä. Perusteluissa kuitenkin korostettiin sitä, että toistuva virheellisyys päätöksenteossa on omiaan vähentämään julkisen vallan käytön ennakoitavuutta ja uskottavuutta²⁸². Hän ei arvioinut luottamuksensuojan periaatetta hallintolain sääntönä, koska se ei ollut tullut voimaan työttömyyskassan toiminnan aikana. Tapauksessa oli kysymys erityislaisesta säädetystä takaisinperinnästä ja oikeusasiamiehellä ei ole toimivaltaa sellaisiin toimenpiteisiin, joilla takaisinperinnästä olisi voinut luopua. Hän kuitenkin totesi, että työttömyysturvalakiin oli sittemmin tehty muutos, joka voisi antaa mahdollisuuden takaisinperinnästä luopumiselle.²⁸³

²⁷⁹ Laakso 2006 s. 346.

²⁸⁰ Mäenpää 2008 a s. 78.

²⁸¹ Laakso 2006 s. 346., HE 72/2002 vp s. 56.

²⁸² Hallintolain seuranta tutkimuksen osaraportti II. 2006 s. 43.

²⁸³ AOA 17.5.2005 Dnro 864/4/04.

Päätöksen korjaaminen asiavirheen johdosta ja asianosaisen vahingoksi edellyttää pääsäännön mukaan sitä, että asianosainen antaa suostumuksensa päätöksen korjaamiseen. Kuten myös ilmeinen kirjoitus- tai laskuvirhe taikka muu niihin verrattava selvä virhe tulee korjata. Toisaalta korjaaminen asianosaisen eduksi tai suostumuksella takautuvasti on mahdollista luottamuksen suojan asiaan vaikuttamatta. Tällä tavoin luottamuksensuojan periaate voidaan nähdä oikeusvarmuuden takeena. Velvoitetta rajoittaen korjaamista ei kuitenkaan ole lupa tehdä silloin, jos se johtaa asianosaiselle kohtuuttomaan tulokseen. Säännöksistä ilmenevä asianosaisen suostumus kuten myös kohtuuttoman lopputuloksen kielto ilmaisevat yksityisen luottamuksen suojaamisesta jo tehtyjen ja pysyviksi tarkoitettujen päätösten pysyvyyttä kohtaan.²⁸⁴

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksessa vuodelta 2007 käsitellään luottamuksensuojan periaatetta. Asiassa hakijalle oli myönnetty lokakuussa toimeentulotuen täysi perusosa. Kuitenkin myöhemmin samassa kuussa Helsingin kaupunki edellytti asiointia sosiaaliviranomaisen luona täyden perusosan saamiseksi. Sosiaalitoimisto oli korjannut päätöksessä olleen asiavirheen yksipuolisesti asiakkaan vahingoksi ilman hänen suostumustaan. Virhe ei ollut tapahtunut asiakkaasta johtuvasta virheellisestä menettelystä. Sen vuoksi toimeentulotuen perusosaa ei olisi saanut taannehtivasti alentaa luottamuksensuojan periaatteen vastaisesti. Oikeusasiamies Paunio mukaan asiassa ei ollut kysymys asiavirheen korjaamisesta, eikä siten voitu käyttää asiavirheen korjausta.²⁸⁵

Luottamuksensuojan periaate käsittää oikeusjärjestyksen perusteella oikeutetut odotukset. Suojattavina olevat odotukset tulee perustaa oikeusjärjestyksen keskeisiin ainesosiin eli lainsäädäntöön, yleisiin oikeusperiaatteisiin tai kansainvälisiin sopimuksiin. Näiden lisäksi voidaan odotuksia suojata myös oikeudellisesti sitovilla sopimusjärjestelyillä.²⁸⁶ Oikeutettujen odotusten kohteena ovat yleensä viranomaisen perusvelvollisuuteen kuuluvat tehtävät. Näitä velvollisuuksia ovat oikeusjärjestyksen lisäksi tehtyjen päätösten ja annettujen lupauten noudattaminen, yleisesti käytössä olevan tulkintalinjan säilyttäminen, tuomioistuimen päätösten noudattaminen sekä taannehtivien päätösten ja toimenpiteiden tekemisen kielto. Viranomaisen laiminlyödessä oikeutettujen odotusten velvollisuuksien noudattamista päätös on valituksen johdosta kumottavissa. Kumoaminen johtuu tällöin luottamuksensuojan periaatteen loukkauksen vuoksi.²⁸⁷

Apulaisoikeusasiamies Sakslin katsoi, että SATO menetteli lainvastaisesti käsitellessään hakemuksia valtion tukemiin vuokra-asuntoihin. Tapauksessa kantelija oli hakenut asuntoa internetin

²⁸⁴ Laakso 2006 s. 345–346., Hallintolaki (434/2003) 50–51 §., Mäenpää 2008 a s. 76., HE 72/2002 vp s. 56.

²⁸⁵ EOA 28.5.2007 Dnro 1567/4/05., K 5/2008 vp s. 72 ja 159.

²⁸⁶ HE 72/2002 vp s. 56., Laakso 2006 s. 348., Niemivuo 2010 s. 132.

²⁸⁷ Mäenpää 2008 a s. 76–77.

kautta. Hakemusta ei ollut ehditty ottaa käsittelyyn sen voimassaolon aikana. Siten kantelijalle ei osoitettu SATO:n vuokra-asuntoa hänen suuresta asunnontarpeestaan huolimatta. Sähköisen asuntohakemuksen automaattisessa vastausilmoituksessa ei mainittu, että sitä ei mahdollisesti ehditä käsitellä lainkaan. Menettely loukkasi asiakkaiden oikeusjärjestykseen perustuvia oikeutettuja odotuksia. Apulaisoikeusasiamies nosti tapauksessa esille myös hallinnon oikeusperiaatteisiin kuuluvan luottamuksensuojan periaatteen. Asiakkaalla on sen mukaan oikeus luottaa siihen, että viranomainen suorittaa sille lain mukaan kuuluvat velvollisuutensa.

Apulaisoikeusasiamiehen mukaan asuntohakemusten käsittely on jo lähtökohtaisesti mitoitettu siten, että hakemusten kuukauden voimassaoloajassa niitä kaikkia ei ehditä käsitellä. Menettely on perustuslain vastaista, kun SATO ei tosiasiallisesti ole toteuttanut sen mukaista velvollisuuttaan käsitellä asioita asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä. Asiakkailla on oikeus luottaa siihen, että heidän hakemuksensa käsitellään asianmukaisesti. Apulaisoikeusasiamiehen käsityksen mukaan SATO:n asuntohakemusten käsittely on lainvastaista, koska menettelyn seurauksena SATO ei kyennyt täyttämään asukasvalintanormistossa sen velvollisuudeksi säädettyjen asukasvalinta- ja etusijajärjestykseen asettamisperusteiden arviointia asunnonhakijoiden kesken.²⁸⁸

Virkamiesten yksityisille esittämät käsitykset, arviot, kannanotot tai lupaukset eivät saa aikaan oikeudellisesti peruteltua odotusta, johon voitaisiin myöhemmin vedota pätevästi. Virkamiesten toimivaltaan ei sisälly viranomaista oikeudellisesti sitovien lupauksen tai sitoumusten antaminen.²⁸⁹ Jos viranomainen antaa selvästi lainvastaisen neuvon, ohjeen tai lupauksen, voi se joutua vahingosta korvausvastuuseen. Yleensä viranomaisessa asioiva voi noudattaa saamiaan neuvoja ja ohjeita, jos niiden lainmukaisuutta ei ole syytä epäillä²⁹⁰. Erityissäännöksillä luottamuksensuojaa voidaan ulottaa koskemaan nimenomaisesti myös vakiintunutta viranomaiskäytäntöä ja viranomaisten antamia ohjeita²⁹¹. Säännöksessä tarkoitettuna oikeutettuna odotuksena ei pidetä pelkkiä oletettuja taloudellisia odotuksia.²⁹²

Apulaisoikeusasiamies Pajuojaan mielestä Tampereen kaupungin rekrytointimenettely ei täyttänyt hyvän hallinnon vaatimuksia. Asiassa kanneltiin siitä, että kaupungin avoimia työpaikkoja hakimassa on rekisteröidyttävä sähköiseen rekisteröintijärjestelmään IMURI:iin. Apulaisoikeusasiamies katsoi palveluperiaatteen johtavan siihen, että hallinnossa tulee olla tarjolla erilaisia valinnaisia keinoja myös työpaikkahakemusten jättämiseen. Neuvontavelvoitteesta ja tasapuoli-

²⁸⁸ AOA 20.12.2010 Dnro 2299/4/09.

²⁸⁹ Laakso 2006 s. 348.

²⁹⁰ Mäenpää 2008 a s. 77–78.

²⁹¹ Laakso 2006 s. 348.

²⁹² Niemivuo 2010 s. 133.

suudesta puolestaan seuraa, että kaikista näistä valinnaisista vireillepanomahdollisuuksista tiedotetaan asianmukaisesti. Luottamuksensuojan periaatteen mukaisesti asiakkaan on voitava luottaa tiedottamisen ja neuvonnan paikkansapitävyyteen sillä tavoin, että hänelle ei jää virheellistä käsitystä työpaikkojen hakemisen keinoista. Vaikka kaupungin lausunnossa on vakuutettu, että hakemuksen voi jättää monin eri tavoin, kuten perinteisessä paperimuodossa ja tavallisena sähköpostina, jää kaupungin verkossa julkaistusta tekstistä käsitys, että muunlainen kuin sähköisen rekrytointijärjestelmän kautta hakeminen ei olisi mahdollista.

Apulaisoikeusasiamiehen mukaan hakumenettelystä tiedottamista on keskeisesti ohjannut pyrkimys hallinnolliseen tarkoituksenmukaisuuteen eli siihen, että sähköisten hakemusten käsittely on kaupungin kannalta yksinkertaisempaa. Apulaisoikeusasiamiehen mielestä ilmoituksessa oleva yhteydenottopyyntö ei ole riittävä tapa ilmoittaa muista hakutavoista. Sen sijaan hakuilmoituksissa ja kaupungin verkkosivuilta samoin kuin muuta työpaikkojen hakemista koskevasta yleisölle suunnatusta tiedottamisesta tulee selkeästi käydä ilmi kaikki ne tavat, joilla työpaikkoja voi hakea. Apulaisoikeusasiamies piti kaupungin tapaa ilmoittaa työpaikkojen hakemisen eri tavoista tasapuolisuuden ja luottamuksensuojan vaatimusten, palveluperiaatteen sekä neuvontavelvoitteen hyvälle hallinnolle asettamisen vaatimusten vastaisena ja saattoi esittämänsä käsityksen Tampereen kaupungin tietoon.²⁹³

Luottamuksensuojan periaate tai oikeutettujen odotusten suoja on johdettu oikeusvarmuudesta ja se kiinnittyy lähinnä sisällöllisiin kriteereihin. Luottamuksensuojan periaate merkitsee yksilön suojaa julkista valtaa vastaan. Yksilön täytyy saada luottaa viranomaisen toiminnan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen sekä heidän tekemien hallintopäätösten pysyvyyteen. Päätöksen pysyvyyttä koskeva osa luottamuksensuojasta tulee esille muun muassa edunsuovien päätösten jälkikäteistä muuttamista tai peruuttamista rajoittavana tekijänä. Luottamuksensuoja edellyttää henkilön subjektiivisten etujen ja odotusten huomioon ottamista tapauskohtaisessa päätöksenteossa.²⁹⁴

Oikeusasiamies Jääskeläinen antoi käsityksensä Näkövammaisten keskusliitto ry:lle, koska se ei ilmoittanut sairaanhoitopiirille opaskoiran käytössä tapahtuneista muutoksista. Sen vuoksi sairaanhoitopiiri ei saanut tietää, eikä voinut järjestää korvaavaa apuvälinettä, jonka oli asianomaiselle myöntänyt. Tällöin kantelijan päivittäistä selviytymistä sillä ajalla ei muullakaan tavalla tuettu. Oikeusasiamies katsoi, että sekä luottamuksensuojan periaate että säännös viranomaisten yhteistyöstä olisi edellyttänyt muutoksista ilmoittamista.²⁹⁵

²⁹³ AOA 17.2.2012 Dnro 1468/4/11.

²⁹⁴ Laakso 2006 s. 345.

²⁹⁵ EOA 31.5.2011 Dnrot 4538/4/09., 4664/4/09., EOA 15.2.2012 Dnro 2635/4/10.

Yksityisen on voitava luottaa siihen, että viranomaiset toimivat tuomioistuimessa annetun lainvoimaisen päätöksen mukaisesti. Luottamuksensuoja voi koskea myös viranomaisten päätöksen perusteita. Yksityinen saa luottaa siihen, että viranomainen noudattaa omaksumaansa tulkinta- ja soveltamiskäytäntöä, jos olosuhteissa ei ole tapahtunut muutosta tai omaksuttu linja ei ole lainvastainen. Tämän lisäksi ylempien tuomioistuinten linjaratkaisut voivat synnyttää suojaa antavan oikeutetun odotuksen.²⁹⁶ Luottamuksensuojan periaate on noussut esille myös eräissä hallintokanteluissa, jotka ovat liittyneet hallintoviranomaisen velvollisuuteen noudattaa tuomioistuinten ratkaisua omassa toiminnassaan.²⁹⁷

Apulaisoikeuskansleri Puumalaisen mukaan yksityiskoulun rehtorin olisi pitänyt noudattaa hallinto-oikeuden päätöstä. Asiassa oli kysymys siitä, että vanhemmat olivat hakeneet lapsensa yksityiskouluun ja hakiessaan he olivat sitoutuneet kustantamaan lapsen koulukyydit. Koulu oli päättänyt hoitaa kuljetuksen yhteistaksikyydillä. Huoltajien valituksesta hallinto-oikeus määräsi kyydin toteutettavan yksityistaksikuljetuksena. Koulu ei ollut esittänyt sitoumusta hallinto-oikeudelle. Koulun uusi rehtori löysi hallinto-oikeuden päätöksen jälkeen sitoumuksen ja lakkautti hallinto-oikeuden määräämän yksityistaksikuljetuksen, koska piti hallinto-oikeuden päätöstä vääränä, kun sillä ei ollut päätöstä tehdessään tiedossa kustannussitoumusta.

Kaikkien, joita tuomioistuinten päätökset koskevat, on niitä noudatettava. Päätös on lainvoimainen, kun siihen ei voi hakea muutosta. Lainvoimaisuudella turvataan kansalaisten oikeutta luottaa päätösten pysyvyyteen. Tämä tarkoittaa luottamuksensuojan periaatetta. Apulaisoikeuskanslerin mielestä rehtorilla ei ollut lainmukaista perustetta lakata noudattamasta lainvoimaista tuomioistuimen päätöstä, vaikka rehtori piti päätöstä vääränä. Hän ei voinut päättää asiassa toisin kuin hallinto-oikeus oli tehnyt. Lakkautettuaan hallinto-oikeuden määräämän koulukuljetuksen, koulu ei enää asianmukaisesti vastannut perusopetuslain mukaista kuljetusvelvollisuuttaan.²⁹⁸

Hallintolaissa ilmaistu luottamuksensuojan periaate on ilmaistu säännöksissä suppeasti, eikä siitä ole tarkempia säännöksiä miten sitä käsitellään eri asiayhteyksissä. Osittain sitä voidaan johtaa päätöksen perusteluvelvoitetta ja päätöksen korjaamista koskevista säännöksistä. Luottamuksensuojan periaatteen sisällön arviointi ja sen merkityksen punninta harkintavallan käytössä on tapauskohtaisen arvioinnin ja päätöksenteon varassa.²⁹⁹

Apulaisoikeuskansleri Puumalainen kiinnitti huomiota luottamuksensuojan periaatteeseen, kun vaativien tilanteiden toimintaryhmään etsittiin hakijoita tietyllä vaativuustasolla. Kuitenkaan

²⁹⁶ Hallintolain seurantatutkimuksen osaraportti II. 2006 s. 45–46.

²⁹⁷ Hallintolain seurantatutkimuksen osaraportti II. 2006 s. 44.

²⁹⁸ AOK 18.1.2012 Dnro 1365/1/2010.

²⁹⁹ Laakso 2006 s. 346–347., Hallintolaki (434/2003) 45 § ja 50–53 §.

valituille poliisimiehille ei maksettu palkkaa ilmoituksen mukaisesti, vaan alemman vaativuustason mukaisesti. Poliisimiesten mukaan menettely oli epäoikeudenmukaista. Vaativien tilanteiden toimintaryhmän poliisimiehille maksettiin palkkaa valtakunnassa vallitsevan käytännön mukaisesti. Hakukuulutukseen oli väärinkäsityksen vuoksi tullut maininta väärästä vaativuusryhmästä, koska asiaa valmistellut ylikomisario oli soittanut poliisipäällikölle tämän ollessa automatkalla toiselle poliisiasemalle. Ylikomisario oli ymmärtänyt poliisipäällikön hyväksyneen uusien tehtävien asettamisen ehdottamalleen vaativuustasolle. Kuulutus oli laadittu yhdessä toisen ylikons-
taapelin kanssa. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti poliisipäällikön huomiota hallintolaissa ilmenevään luottamuksensuojan periaatteeseen ja katsoi, että tämän olisi pitänyt luoda poliisilaitokseen asianmukaiset menettelytavat nimitysasioiden käsittelyyn ja siihen liittyvät seuranta- ja valvontajärjestelmät. Apulaisoikeuskansleri yhtyi poliisihallituksen hallintoyksikön näkemykseen, että poliisipäällikön olisi pitänyt virheen havaittuaan julkaista uusi virheetön hakukuulutus.³⁰⁰

Yksityisen tietoinen lainvastainen menettely ei oikeuta suojaamisen arvoista luottamusta ja tällöin muodollisella laillisuusperiaatteella on etusija.³⁰¹ Jos asianosainen tahallaan menettelee vilpillisesti, esimerkiksi antaa harhaanjohtavia tietoja viranomaiselle asian käsittelyn aikana, ei luottamuksensuoja muodosta hänelle turvaa. Tällöin suojattavaa etua ei ole syntynyt.³⁰² Luottamuksensuojaan ei myöskään oikeuta ennakoitavissa oleva oikeustilan muutos. Luottamuksensuojan arviointi on loppujen lopuksi tapauskohtaista harkintaa, jossa punnitaan yksityisen luottamusta julkiseen etuun nähden.³⁰³ Luottamuksensuojan tarkoituksena ei kuitenkaan ole pysyttää hallintopäätöstä taikka muodostaa saavutettuja etuja muuttumattomiksi. Viranomainen voi perustellusta syystä muuttaa vakiintunutta ratkaisukäytäntöään viranomaiselle kuuluvan harkintavallan rajoissa. Sitä voidaan muuttaa tai peruuttaa vain lainmukaisin perustein.³⁰⁴ Toisaalta luottamuksensuojan periaatteella voi olla merkitystä käytännön muuttamisen edellytysten arvioinnissa. Luottamuksensuojan periaatteena on antaa suojaa nimenomaan viranomaistoiminnan odottamattomia muutoksia vastaan.³⁰⁵

Yleisistä näkökohdista ainakin on luottamuksensuojan yleisenä edellytyksenä yksityisen vilpitiön mieli. Se ilmenee myös monista erityissäännöksistä, joilla voidaan liikaa tai perusteetta maksettua taloudellisia etuuksia periä takaisin. Eri hallinnonaloilla on vaihtelevat vaatimukset vilpiti-

³⁰⁰ AOK 26.4.2010 Dnro 1565/1/2010.

³⁰¹ Laakso 2006 s. 347–348.

³⁰² Mäenpää 2008 a s. 78., Niemivuo 2010 s. 132–133.

³⁰³ HE 72/2002 vp s. 56., Niemivuo 2010 s. 132–133.

³⁰⁴ Mäenpää 2008 a s. 78., Laakso 2006 s. 348.

³⁰⁵ Laakso 2006 s. 348.

töman mielen täyttymisestä.³⁰⁶ Apulaisoikeusasiamies Jääskeläinen katsoi kunnan menetelleen lainvastaisesti ja luottamuksensuojan periaatteen vastaisesti kuitatessaan työntekijän palkasta liikaa maksetun lomarahan. Asiassa kantelija oli ollut yhteydessä kuntaan, kun palkanmaksupäivänä hänen tililleen ei ollut tullut rahaa. Hänelle oli lähetetty kotiin tilisiirto, jossa oli kehoitus maksaa lomarahan nettomäärä takaisin. Tilisiirron mukana oli tullut saatekirje, jossa kerrottiin virheen peruste ja pyydettiin maksamaan liिकासuoritus mahdollisimman pian. Työntekijälle työtulo on hänen keskeisin taloudellinen turva, joten työnantajan oikeutta kuitata ja periä takaisin saataviaan työntekijän tai viranhaltijan palkasta on rajoitettu. Laissa säädetyt rajoitukset ovat pakottavaa oikeutta, eikä niistä voi poiketa työntekijän vahingoksi. Hallinnon oikeusperiaatteisiin kuuluva luottamuksensuoja käsittää vaatimuksen oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettujen odotuksien suojaamisen viranomaisen toimilla. Keskeisenä sisältönä on, että yksilön on voitava luottaa viranomaisten toimien oikeellisuuteen ja virheettömyyteen.

Asiassa ei ole merkitystä kunnanhallituksen toteamalla seikalla, että saatava on ollut kiistaton. Työsopimuslaissa säädettyjen rajoitusten vastainen kuittaaminen oli lainvastaista. Kantelija oli soittanut kuntaan palkanmaksupäivänä. Kirjanpitäjä oli kertonut, että kantelijan palkasta peritään vuoden vaihteessa liikaa maksettu lomaraha. Kantelija oli kertonut olleensa rahaton ja ihmetellyt onko menettely oikein. Sen jälkeen kantelija oli ollut vielä yhteydessä kunnansihteeriin ja kunnanjohtajaan. Kunnanhallituksen selvityksen liitteenä olleessa kirjanpitäjän selvityksessä kantelijan palkka oli laitettu maksuun vasta 14.3.2008. Kantelijan soitto oli tapahtunut 29.2.2008, silloin kuittausta ei vielä oltu tehty. Selvityksen mukaan lomarahasaatava kuitattiin lainvastaisesti vasta 14.3.2008. Apulaisoikeusasiamiehen käsityksen mukaan kantelijan yhteydenottojen perusteella olisi kunnan velvollisuutena ollut selvittää asia ja varmistaa menettelyn lainmukaisuus. Kunta laiminlöi sille kuuluneen selvittämisvelvollisuuden ja siten kantelijan palkasta kuitattiin lainvastaisesti liian suuri määrä. Apulaisoikeusasiamies antoi asiassa huomautuksen vastaisen varalle laiminlyönnistä ja siitä johtuneesta lainvastaisesta palkkasaatavan kuittauksesta.³⁰⁷

Apulaisoikeusasiamies Jääskeläinen antoi käsityksen ajoneuvohallintokeskukselle sen virheellisestä käsityksestä ajoneuvon käytön estämisessä. Ajoneuvokeskuksen mukaan veronmaksun tositteella voidaan estää ajoneuvon käytön kieltäminen. Ajoneuvokeskus tulkitsi muuttunutta lakia katsastusta koskevan sääntelyn mukaisesti ja tosiasiallisesti laajentaen käyttökiellon alaa vastoin lain sanamuotoa ja verovelvollisen etua. Tapahtuman aikana voimassa olleessa laissa ajoneuvon käyttö oli kielletty vain silloin, kun vero tai sen osa siitä oli maksamatta. Aiemmassa lainsäädännössä se riippui tietojärjestelmässä olevasta rekisterimerkinnästä. Lain mukaan vero

³⁰⁶ Laakso 2006 s. 347.

³⁰⁷ AOA 23.4.2009 Dnro 817/4/08.

katsottiin nyt maksetuksi, kun maksaja saa tositteen valtion tilille tapahtuneesta suorituksesta. Apulaisoikeusasiamies perusti päätöksensä ajoneuvolakien ja ajoneuvoverolakien lisäksi myös hallintolain 2 luvun hyvän hallinnon perusteisiin ja hallintolain 6 §:ssä säädettyihin hallinnon oikeusperiaatteisiin. Näiden lisäksi myös hallintolain esitöissä (HE 72/2002) esitettyyn, että viranomaisten harkintavaltaa ohjaavan suhteellisuusperiaatteen mukaisesti toimien on oltava tarpeellisia ja välttämättömiä asetetun tavoitteen saavuttamiseksi.

Asianosaiselta ei esimerkiksi voida vaatia enempää selvitystä kuin on tarpeen asian ratkaisemiseksi. Hyvän hallinnon suhteellisuusperiaatteen ja luottamuksensuojan periaatteen mukaan verovelvolliselle ei myöskään voida asettaa velvollisuutta selvittää sellaista seikkaa, jota laki ei nimenomaisesti edellytä. Ajoneuvohallintokeskuksen ajoneuvoverolipun ohjeistus tositteen esittämisestä veron maksusta, muuta kuin katsastusta silmällä pitäen, on apulaisoikeusasiamiehen käsityksen mukaan lähinnä suosituksen luonteinen. Valvontaviranomaisella on selvittämisvelvollisuus siitä, onko vero valvontahetkellä suorittamatta, ja onko ajoneuvo tosiasiallisesti käyttökiellossa. Verovelvolliselle ei saa aiheutua haitallisia seuraamuksia siitä, että tieto hänen maksustaan ei ole välittynyt tietoliikennejärjestelmään. Tietojärjestelmän tiedoista huolimatta hänelle ei myöskään voida asettaa velvollisuutta esittää ajoneuvon käytön estämisen uhalla näyttöä veron maksusta, kun velvollisuutta ei ole säädetty lailla. Tapauksen valvontahetkellä ajoneuvo ei ollut käyttökiellossa ja kantelijan ajoneuvon käyttö estettiin siten lainvastaisesti. Apulaisoikeusasiamies saattoi käsityksensä ajoneuvohallintokeskuksen tietoon.³⁰⁸

Laillisuusvalvoja voi kannanottonaan toteuttaa anteeksipyyntöön vaatimuksen ja sen funktion. Kuitenkin kiinnostavaa on se, että laillisuusvalvoja on ollut lähellä tilanteita, joissa voitaisiin perustella ratkaisua luottamuksensuojan kautta ”oliko tilanne ollut sellainen vai ei”, mutta kuitenkin niin sitä ei ole perusteltu. Suomalaiset laillisuuden valvojat eivät ole joko tiedostamattaan tai tietoisesti käyttäneet perusteluissaan luottamuksensuojan mukaista terminologiaa, koska se voisi mahdollisesti viedä liian lähelle vahingonkorvausoikeudellista tai sovitteluun johtavaa tilannetta. Laillisuusvalvojat ovat mieluummin perustelleet ratkaisujaan hyvällä hallinnolla, palveluperiaatteella tai muilla yleisillä toteamuksilla. Palveluperiaatteen merkitys suuntautuu eteenpäin tulevaan, mutta luottamuksensuojan periaatteella on takautuvaa merkitystä. Sen vuoksi tapauksessa, jossa oli kyse työvoimatoimiston asiakkaiden neuvonnasta ja päätösten perustelemisesta, palvelun tasoon olisi näin pitänyt saada ja voida luottaa.³⁰⁹

³⁰⁸ AOA 27.3.2013 Dnro 1256/4/05.

³⁰⁹ Kuusikko 2000 s. 667–668.

Kun on kyse uudehkosta oikeusperiaatteesta, voidaan apulaisoikeusasiamiehen pohdintoja luottamuksensuojasta pitää tärkeinä. Laillisuusvalvojat voivat huomattavasti edesauttaa oikeusperiaatteen vahvistumista hallintokäytännössä.³¹⁰ Vaikka laillisuusvalvojien kannanotot koskevat vain yksittäisiä tapauksia, tuovat ne kuitenkin esiin sen seikan, että oikeus- ja laillisuusvalvontatyössä luottamuksensuojan periaatteeseen kiinnitetään huomiota. Tällöin periaatetta tulkitaan hyvin laajalti sovellettavana olevana hallinnon oikeusperiaatteena.³¹¹

³¹⁰ Hallintolain seurantatutkimuksen osaraportti II. 2006 s. 43.

³¹¹ Hallintolain seurantatutkimuksen osaraportti II. 2006 s. 45.

4.6. Tilastoja ratkaisukäytännöstä

Harkintavallan rajoitusperiaatteiden konkretisoinnissa tärkeiksi tulevat laillisuusvalvojien ratkaisukäytäntö sekä oikeuskäytäntö³¹². Edellä tarkastelin hallinnon oikeusperiaatteita koskevia ratkaisuja sidottuna muuhun teoriaan kustakin hallinnon oikeusperiaatteesta. Ratkaisuissa selostettiin ensin tapauksen tapahtumat ja sen jälkeen otettiin esille ratkaisuun vaikuttaneet lausunnot, vastineet, oikeusohjeet ja oikeusteoriat. Tässä yhteydessä hyvin useissa ratkaisuissa selvitettiin yleisellä tasolla kyseisen hallinnon oikeusperiaatteen mukaista pohjaa oikeuskirjallisuudesta, laista tai sen esitöistä. Kootusti voisin esittää, että ylimmät laillisuusvalvojat pääsääntöisesti päättöksiä pohjattaessaan, selventävät hyvän hallinnon vaatimusten tavoin perusteet omalle ratkaisulle. Näiden mukaan edetään selkeästi ja johdonmukaisesti kohti oikeudellista arviointia asiassa. Kutakin oikeusperiaatetta kohden tiivistin pääkohdat tapahtuman kulusta ja laillisuusvalvojan arviosta.

Edellä tarkastelluissa laillisuusvalvojien ratkaisuissa en huomannut eri harkintavallan rajoitusperiaatteiden painoarvojen punnintaa. Päätöksissä on huomioitu eri periaatteita, mutta ne eivät ole törmänneet toisiinsa, vaan ovat sujuvasti täydentäneet toinen toistaan verrattuna ratkaisujen tosiasiaseikkoihin. Sellaisissa tapauksissa, joissa perinteisellä tavalla käytettynä hallinnon oikeusperiaatteet ovat ohjanneet asiaankuuluvien säännösten löytämiseen, ei ole tässä tilastoinnissa huomioitu, koska ratkaisuja on etsitty hallinnon oikeusperiaatteilla.

Aiempaa tilastollista materiaalia on saatavissa hallintolain seurantatutkimuksen osaraportti II:sta. Se toteaa, että yksi hallintolain tuomista muutoksista eli hallinnon oikeusperiaatteiden kirjaamisesta laintasoisina saattaa oikeus- ja laillisuusvalvonnessa olla hallinnon oikeusperiaatteiden vahvistuminen ratkaisujen perusteena. Hallintolain seurantatutkimus käytti tutkimusaineistonaan 30 ratkaisua, joissa jotakin hallinnon oikeusperiaatteena vahvistettua normia käytettiin keskeisesti. Seurantatutkimus arvioi, että hyvän hallinnon oikeudellisesti velvoittavia vaatimuksia oli rikottu vain harvoin. Eduskunnan oikeusasiamies katsoi tässä yhteydessä lakiin perustuvia vaatimuksia vastaan rikotun noin 13 %:ssa tapauksissa. Tutkimusryhmän mielestä niiden suuri osuus saattaa johtua tutkimusajanjakson aikana olleilla useilla käsittelyn viipymistä koskevilla tapauksilla. Laillisuusvalvojien mielestä hyvä hallinto olisi toteutunut viranomaisen toisenlaisen menettelyn myötä oikeusasiamiehellä lähes joka toisessa ja oikeuskanslerilla melkein 4/5 tapauksista. Seurantaryhmän mukaan luvut ovat moninkertaiset verrattuna siihen, mitä laillisuusvalvontatilastot

³¹² Hautamäki 2004 s. 80.

yleensä näyttävät. Oikeuskanslerin osalta asiaa selittää asioiden poimintamenettely, eli ensin on tarkasteltu Finlex:n julkisia selosteita ja niiden perusteella pyydetty aineistot.³¹³

Hallintolain seurantatutkimuksen osaraportti II:ssa ilmoitettuihin lukuihin voin verrata tekemiäni tilastoja. Prosenttiosuuksina on selkeä ero verrattuna hallinnon periaatteiden esiintymisessä. Vuoden aikana kaikkien annettujen ratkaisujen joukosta vain 1,7 prosentista 3,1 prosenttiin asti on huomioitu harkintavallan rajoitusperiaatteet. Kuitenkin verratessa hallinnon oikeusperiaatteista annettuja toimenpideratkaisuja muihin vuoden aikana annettuihin toimenpideratkaisuihin on määrä huomattavasti suurempi eli 6,2 prosentista 10,2 prosenttiin. Erityisesti hallintolain voimaantulovuonna on selvä piikki aikaisempaan verrattuna eli 11,6 prosenttia toimenpideratkaisuisista sisälsi periaatteiden tarkastelua. Tämän perusteella seurantatutkimuksessa on päädytty oikeaan johtopäätökseen, kun toimenpiteiden määrä eli 13 prosenttia, se oli selkeästi normaalia suurempi määrä. (Taulukko 1.)

Oikeuskanslerinviraston asianhallintajärjestelmän rakenteesta johtuen ratkaisiasiakirjamäärät sisältävät varsinaisten ratkaisiasiakirjojen lisäksi muun muassa niistä laaditut erilaiset jäljennökset. Oikeuskanslerinviraston asianhallintajärjestelmässä ratkaisiasiakirjoja on 1990-luvun loppupuolelta lähtien. Oikeuskanslerinvirastosta sain seuraavat tiedot 15.2.2013. Oikeuskanslerinviraston asianhallintajärjestelmän asiakirjojen sisältöhaulla löytyy hallinnon oikeusperiaatetta koskien 119 ratkaisiasiakirjaa ja harkintavallan rajoitusperiaatteella 12 ratkaisiasiakirjaa. Ratkaisiasiakirjoja löytyi yhdenvertaisuuden periaatteesta 270 kappaletta ja siihen liittyen tasavertaisuusperiaatteella kaksi kappaletta, tarkoitussidonnaisuuden periaatteesta 92 kappaletta, objektiiviteettiperiaatteesta 246 kappaletta ja suhteellisuusperiaatteesta 175 kappaletta sekä luottamuksen suojan periaatteella 34 kappaletta. Yhteensä näitä ratkaisiasiakirjoja löytyi 950 kappaletta. Ilman tarkempia tietoja en voi tarkastella oikeuskanslerinviraston osuutta tässä tarkemmin. Jäljennöksiä lähetetään ratkaisun perusteella niitä koskeville virkamiehille ja viranomaisille, joten jäljelle jäävien vain itse ratkaisujen määrien arvioiminen on hankalaa. Kokonaisuudessaan tämä yhteismäärä vastaa puolta oikeusasiamiehen kanslian ratkaisujen määrästä.

Varsinaiseen tilastoon olen yhdistänyt tietoja oikeusasiamiehen kanslian ratkaisutietokannasta, diaarin tietojärjestelmästä sekä vuosikertomuksen tilastotiedoista. Oikeusasiamiehen kanslian ratkaisutietokannasta löytyi vuodesta 1992 lähtien 1 506 kappaletta ratkaisuja, joissa hallinnon oikeusperiaatteet, harkintavallan rajoitusperiaatteet tai jokin niiden yksittäinen periaate on mainittu. Joten yleisesti 2,3 prosenttia ratkaistuista asioista sisälsi niiden käyttämistä. Tilastoa koottaessa on otettu huomioon eri periaatteiden erilaisia kirjoitusasuja sekä suomeksi että ruotsiksi.

³¹³ Hallintolain seurantatutkimuksen osaraportti II. 2006 s. 30.

Tilastossa ei ole huomioitu ratkaisuja, joissa on esiintynyt periaatteen ilmaisema ominaisuus ilman periaate sanaa. Esimerkiksi ratkaisussa ilmennyt sana yhdenvertaisuus ei ole ollut kelpoinen, vaan yhdenvertaisuusperiaate, yhdenvertaisuuden periaate ja yhdenvertaisuudenperiaate ovat olleet sopivia. Tilastoidessa on otettu huomioon myös periaate sanan taivutusmuodot.

Erikseen olen tarkastellut, minkä verran näissä ratkaisuissa käytetään yhtä tai useampaa hallinnon oikeusperiaatetta. Mielenkiintoinen seikka oli se, että uusin, luottamuksensuojan periaatteen käyttäminen muiden kanssa teki poikkeaman. Jos päätöksessä esiintyi neljä periaatetta, ei silloin luottamuksensuojaa ollut mukana. Kun taas lueteltiin kaikki viisi periaatetta, niin tapauksia löytyi 17 kappaletta. Jokainen periaate esiintyi myös itsenäisenä periaatteena. Pienimmillään noin 50 prosenttia oli tarkoitussidonnaisuuden periaate, kun taas suhteellisuus- ja yhdenvertaisuusperiaatteet olivat noin 84 prosentissa ratkaisuja yksinään. Objektiviteettiperiaatetta oli noin 56 prosenttia ja luottamuksensuojan periaatetta 65 prosenttia itsenäisenä käsitteenä. Tämän pohjalta olisi voinut olettaa, että objektiviteettiperiaate ja luottamuksensuojan periaate olisivat sitten periaatteita yhdistettäessä paljon esillä, mutta näin ei ollut. (Taulukko 2.)

Periaatteita yhdessä käytettäessä yleisimmin ne yhdistettiin yhdenvertaisuuden periaatteeseen. Sen jälkeen tulee suhteellisuusperiaate, mutta melkein yhtä käytettynä tulee tarkoitussidonnaisuuden periaate. Selkeästi objektiviteettiperiaate oli vasta toiseksi viimeisellä sijalla ja luottamuksensuojan periaate vasta viimeisenä. Tämä tarkoittaa, että objektiviteettiperiaate ja luottamuksensuojanperiaate ovat vähiten laillisuusvalvonnassa käytettyjä hallinnon oikeusperiaatteita. Kumpaakin periaatetta oli kaikkiin ratkaisuihin verrattuna otettu esille vain noin 6,5 prosentin verran. (Taulukko 2.)

Oikeusasiamiehen kansliassa ratkaistuista 1 506 päätöksestä suurimmassa ryhmässä 656 kappaleessa oli maininta yhdenvertaisuusperiaatteesta. Se on 43,6 prosenttia kaikista tapauksista. Yhdenmukaisuuden periaate tuli eniten esille yhdessä suhteellisuusperiaatteen (61 kpl) ja tarkoitussidonnaisuuden periaatteen (58 kpl) kanssa. Objektiviteettiperiaatteen (34 kpl) ja luottamuksensuojan (27 kpl) kanssa se esiintyi selvästi vähemmän. Suurimmaksi osaksi siihen viitattiin yksinään 556 kappaleessa ratkaisuja. (Taulukko 2.) Prosentuaalisesti toimenpiteitä yhdenvertaisuusperiaatteen kanssa esiintyi vähemmän kuin muilla hallinnon oikeusperiaatteilla eli 42,4 prosentissa tapauksista. Ratkaisuja, joissa yhdenvertaisuusperiaate esiintyy, oli seuraavasti; 13 esitystä, 15 huomautusta, 244 käsitystä, viisi korjausta ja yksi muu toimenpide. 22 asiassa annettiin lausunto, jossa käsiteltiin yhdenvertaisuusperiaatetta. Toimenpiteisiin ei ollut aihetta 288 tapauksessa ja 68 ratkaisusta ei ollut tilastotietoa saatavilla.

Ratkaisujen tilastoinnissa tarkoitussidonnaisuuden periaatteeseen viitattiin 175 tapauksessa. Tämän periaatteen osuus kaikista hallinnon oikeusperiaate -ratkaisuista oli 10,3 prosenttia. Eniten tarkoitussidonnaisuuden periaate yhdistyi yhdenvertaisuusperiaatteeseen (58 kpl) ja suhteellisuusperiaatteeseen (56 kpl). Objektiviteettiperiaatteen kera se mainittiin 30 tapauksessa ja luottamuksensuojan periaatteen kanssa 21 kertaa. Itsenäisesti tarkoitussidonnaisuuden periaatetta käytettiin vain 87 ratkaisussa. Toisen periaatteen kera sitä käytettiin 53 kertaa ja yksi kolmesta käytetystä periaatteesta se ilmeni kymmenen kertaa. Neljä yhteistä periaatetta oli mainittu kahdeksassa tapauksessa ja kaikki viisi periaatetta lueteltiin 17 tapauksessa. (Taulukko 2.)

Toimenpiteitä tarkoitussidonnaisuuden periaatteen sisältävissä ratkaisuissa annettiin 96 kappaletta. Näistä neljä oli esitystä, neljä oli huomautusta, 86 kappaletta oli käsityksiä sekä korjauksia ja muita toimenpiteitä oli molempia yksi kappale. Näiden lisäksi annettiin yksi lausunto. Toimenpiteisiin ei ollut aihetta 74 ratkaisussa ja neljään ratkaisuun ei ollut tilastotietoa saatavilla. (Taulukko 3.)

Objektiviteettiperiaatetta käytettiin oikeusasiamiehen ratkaisuissa 103 kertaa eli se vastaa vain 6,8 prosenttia kaikista hallinnon oikeusperiaate -ratkaisuista. Yhdenvertaisuusperiaatteen kanssa sitä käytettiin 34 kertaa, suhteellisuusperiaatteen kanssa 33 kertaa, tarkoitussidonnaisuuden kanssa 30 kertaa ja luottamuksensuojan kanssa 20 kertaa. Yli puolessa tapauksista sitä käytettiin itsenäisenä perusteena eli 58 kertaa (56,31 %). Toisten periaatteiden kanssa sitä nähtiin 43,7 %:ssa ratkaisuista. Jonkun toisen periaatteen kanssa 15 tapauksessa, kolmantena periaatteena se oli viidessä tapauksessa, neljäntenä periaatteena kahdeksassa tapauksessa ja yhtenä kaikista luetelluista viidestä periaatteesta sitä käytettiin 17 kertaa. (Taulukko 2.) Objektiviteettiperiaatetta käsitelleet ratkaisut johtivat 61 tapauksessa toimenpiteisiin. Se tarkoittaa, että hallinnon oikeusperiaatteista tämä periaate johti useimmin toimenpiteeseen eli 59,2 prosentissa tapauksista. Ratkaisuja, joissa objektiviteettiperiaate esiintyy, oli toimenpiteinä kolme esitystä, viisi huomautusta, 49 käsitystä, yksi korjaus ja kolme muuta toimenpidettä. Lisäksi se esiintyi kahdessa lausunnossa ja 31 ratkaisua ei johtanut toimenpiteisiin ja yhdeksässä tapauksessa ei saatu tilastoa käyttöön. (Taulukko 3.)

Suhteellisuusperiaate on toinen useasti käytetty hallinnon oikeusperiaate. Oikeusasiamiehen ratkaisutietokannasta 598 päätöstä koski suhteellisuusperiaatetta. Kaikista tilaston ratkaisuista sen osuus oli 39,7 prosenttia. Selkeästi se on myös itsenäinen periaate, sillä 598:stä ratkaisusta 504 kappaletta (84,3 %) oli ratkaisussa ainoa hallinnon oikeusperiaate ja muiden kanssa se esiintyi vain 15,7 prosentissa tapauksista. Jonkun toisen kanssa suhteellisuusperiaate esiintyi 59 kertaa ja kolmantena periaatteena se oli enää kymmenessä tapauksessa ja kahdeksassa se oli neljän peri-

aatteen joukossa. Kaikkiaan kaikki viisi periaatetta oli lueteltu 17 ratkaisussa. Eniten suhteellisuusperiaate esiintyi yhdenvertaisuusperiaatteen kanssa eli 61 kertaa, toiseksi eniten tarkoitussidonnaisuuden kanssa 59 kertaa, objektiviteettiperiaatteen yhteydessä se mainittiin 33 kertaa ja luottamuksensuojan periaatteen kanssa 21 kertaa. (Taulukko 2.)

Ratkaisuista, joissa suhteellisuusperiaate esiintyy, johti toimenpiteeseen yli puolessa tapauksista eli 55 prosentissa. Ratkaisuissa, joissa suhteellisuusperiaate esiintyy olivat toimenpiteinä 20 esitystä, 27 huomautusta, 280 käsitystä, yksi korjaus ja yksi muu toimenpide. Lausunnoissa suhteellisuusperiaate esiintyi 16 kertaa. Oikeusasiamiehen toimenpiteisiin ei johtanut 239 ratkaisua ja 14 tapauksesta ei ollut enää tilastotietoa saatavilla. (Taulukko 3.)

Luottamuksensuojan asema uusimpana hallinnon oikeusperiaatteena näkyy tilastoissa. Luottamuksensuojan periaatetta sisältäviä ratkaisuja 1 506 ratkaisun joukosta oli vain 97 kappaletta. Se vastaa 6,4 prosentin osuutta kaikista harkintavallan rajoitusperiaatteiden ratkaisuksista. Pääasiallisesti tämäkin periaate on suhteellisen itsenäinen eli yksinään siihen viitattiin päätöksissä 63 kertaa ja noin kolmasosassa (35,1 %) tapauksista se yhdistettiin johonkin muuhun tai muihin periaatteisiin. Yhdenvertaisuuden kanssa sitä käytettiin 27 kertaa, tarkoitussidonnaisuuden ja suhteellisuusperiaatteiden kanssa 21 kertaa ja objektiviteettiperiaatteen kanssa 20 kertaa. (Taulukko 2.)

Luottamuksensuojan periaate oli yksinään 63 ratkaisussa. Viidentenä periaatteena se oli 17 ratkaisussa, toisena periaatteena 11 ratkaisussa ja kolmantena ratkaisuna 5 kappaleessa. Neljäntenä periaatteena se ei ollut ainoassakaan ratkaisussa. Tämänkin periaatteen kohdalla toimenpideratkaisuja oli hieman yli puolet eli 55,7 prosenttia. Periaatteiden mukaisissa toimenpiteissä oli kaksi esitystä, kuusi huomautusta, 43 käsitystä ja kolme muuta toimenpidettä. Lausuntoihin luottamuksensuojan periaate yhdistettiin kolme kertaa ja 40 tapauksessa ratkaisut eivät johtaneet toimenpiteisiin. (Taulukko 3.)

Periaatteita sisältävät ratkaisut johtivat toimenpiteisiin keskimäärin 53,4 prosentissa tapauksista. Eniten niitä ilmeni objektiviteettiperiaatteen yhteydessä 59,2 prosenttia: Luottamuksensuojan periaatteen, suhteellisuusperiaatteen ja tarkoitussidonnaisuuden periaatteiden osuudet olivat melko yhtäläisiä eli 55,7 prosenttia, 55 prosenttia ja 54,9 prosenttia. Kaikkein vähiten prosentuaalisesti johti toimenpiteisiin yhdenvertaisuusperiaate, jonka ratkaisujen osuus oli 42,4 prosenttia. Tämä ei kuitenkaan kerro koko totuutta, sillä kappalemäärissä mitattuna yhdenvertaisuusperiaatetta sisältävät tapaukset johtivat eniten eli 656 ratkaisussa toimenpiteeseen. Tämä tarkoit-

taa, että yhdenvertaisuusperiaatteeseen on viitattu ratkaisuihin hyvin usein, joka selittää suuren määrän, mutta vaatimattomamman prosenttiosuuden. (Taulukko 4.)

Koska ratkaisuihin esiintyy useampia periaatteita (yhteensä 1 629 kappaletta), olen verrannut kaikkien ratkaisujen (1 506 kappaletta) toimenpidemääriä vuosikertomuksissa ilmoitettuihin tilastoihin. Yhteensä periaatteet johtivat hallinnon oikeusperiaatteita koskeissa ratkaisuihin 38 esitykseen, 54 huomautukseen, 626 käsitykseen, 8 korjaukseen ja 9 muuhun toimenpiteeseen. Harkintavallan rajoitusperiaatteista mainittiin lausunnoissa 42 kertaa. Toimenpiteisiin johtamattomia ratkaisuja oli 632 kappaletta ja yhteensä 97 ratkaisusta ei ollut tilastotietoa saatavilla. (Taulukko 5.)

Vuositilastojen mukaiset ratkaisumäärät olivat seuraavat: 23 syytettä, 376 esitystä, 578 huomautusta, 7 790 käsitystä, 906 korjausta ja muita toimenpiteitä oli 142 kappaletta. Toimenpiteisiin ei johtanut 35 716 ratkaisua ja tutkimatta jätettiin 16 440 ratkaisua. Koska omassa tilastossani olen yhdistänyt ne ratkaisut jotka eivät johtaneet toimenpiteisiin ja ne, joita ei tutkittu, on näiden verrattava yhteismäärä 52 156 ratkaisua. Ainutkaan hallinnon oikeusperiaate ei ollut mukana syytteen johtaneissa ratkaisussa. Harkintavallan rajoitusperiaatteita sisältäviä ratkaisuja oli esityksistä 10,1 prosenttia, huomautuksista 9,3 prosenttia, käsityksistä 8 prosenttia, korjauksista 0,9 prosenttia ja muista toimenpiteistä 6,3 prosenttia. Lausunnoista harkintavallan rajoitusperiaatteita sisälsi 6,6 prosenttia ratkaisuista. Hallinnon oikeusperiaatteita sisältäviä ratkaisuja, jotka eivät päättyneet toimenpiteeseen, oli 1,2 prosenttia kaikista ratkaisuista. (Taulukko 5.)

Pääasiallisesti toimenpiteitä sisältävissä päätöksissä hallinnon oikeusperiaatteita otetaan enenevässä määrin esille ratkaisuja kirjoitettaessa. Määrät ovat jatkuvasti kasvussa. Kuitenkin verrattaessa siihen, että nykyään hallinnon oikeusperiaatteet ovat laintasoisia normeja, noin kahden - kolmen prosentin osuus laillisuusvalvojen ratkaisuihin ei ole paljoa. Kuitenkin on mielenkiintoista huomata, että vaikka kantelumäärät kasvavat jatkuvasti, on myös hallinnon oikeusperiaatteiden esiintyminen edelleen muutama prosenti kaikista ratkaisuista. Kappalemäärissä mitattuna kasvu on valtava. (Taulukko 6.) Vuosina 1998–2003 hallinnon oikeusperiaatteita koskevia ratkaisuja oli keskimäärin 51 kappaletta vuodessa, 2004–2008 niitä oli jo 90 kappaletta ja vuosina 2009–2012 niitä koskevia ratkaisuja oli jo 140 kappaletta vuodessa. (Taulukko 7.)

Ylimmät laillisuusvalvojat ovat viimekädessä niitä, jotka antavat ohjausta ja suuntaavat hallinnon menettelyjen kehitystä. Hallinnossa aiemminkin käytössä olleet periaatteet ovat olleet laillisuusvalvojen ratkaisukäytännössä mukana ohjaavina elementteinä. Harkintavallan rajoitusperiaatteet ovat ratkaisukäytännössä saaneet perustuslain pohjalta ja periaatteelliselta kannalta vah-

vemman aseman. Nyt niitä harkitaan ja vertaillaan samalla tavalla kuten muitakin lailla säädettyjä asioita. Käytettyjen toimenpiteiden laajuus näkyy myös ratkaisujen lopputuloksessa. Ratkaisuja läpikäydessäni olen huomannut, että suurin osa esitetyistä toimenpiteistä on ollut huomautuksia tai käsityksiä.

6. YHTEENVETO

Hallinnon oikeusperiaatteet rajoittavat harkintavallan käyttöä kaikessa viranomaistoiminnassa.³¹⁴ Lainalaisuuden periaate asettaa kehykset joiden ulkopuolelle viranomaisen ei voi mennä ja lain asettamien rajojen sisäpuolella harkintavallan rajoitusperiaatteet ohjaavat ja rajoittavat valintoja.³¹⁵ Hallintolakiin otettiin mukaan yhdenvertaisuusperiaate, tarkoitussidonnaisuuden periaate, objektiviteettiperiaate, suhteellisuusperiaate sekä luottamuksensuojan periaate. Hallintolain mukaan ”viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisten toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.”³¹⁶ Hallintolaille asetettiin hyvän hallinnon laadulliset vähimmäisvaatimukset.³¹⁷

Hyvän hallinnon laatuvaatimusten edistäjänä laillisuusvalvojen rooli on erittäin merkittävä³¹⁸. Laillisuusvalvonta voi kiinnittää huomiota viranomaisten hallintokulttuuriin aineellisen lainsäädännön ja menettelysäännösten lisäksi³¹⁹. Ylimpien laillisuusvalvojen perustehtävänä on pääasiallisesti yksittäisten kanteluiden ja omien aloitteiden tutkinta ja tarkastusten tekeminen³²⁰. Lakimuutoksella on hiljattain yhtenäistetty lainvalvojen tehtäviä lainsäätämisen seurannassa ja perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvonnassa. Kanteluiden käsittelyyn on pyritty lisäämään joustavuutta ja harkintavaltaa.³²¹ Uusia toimintamuotoja ovat sovittelu- ja hyvitysesitykset³²².

On ollut mielenkiintoista seurata, miten hallinnon oikeusperiaatteet käyttäytyvät ratkaisuperusteena. Hallintolain voimaatulon jälkeen olisi mahdollista käyttää niitä itsenäisinä ratkaisunormeina. Edelleen itsenäisenä ratkaisuperusteena niitä käytetään hyvin harvoin. Yleensä periaatteita käytetään tukemassa muuta lainsäädäntöä. Pääasiallisesti laillisuusvalvojen ratkaisuissa ei ole tarvinnut erikseen punnita eri harkintavallan rajoitusperiaatteiden painoarvoja. Päätöksissä on

³¹⁴ Niemivuo 2010 s. 120–121.

³¹⁵ Uotila 1989 s. 46–47.

³¹⁶ Hallintolaki (434/2003) 6 §.

³¹⁷ HE 72/2002 vp s. 38.

³¹⁸ Hallintolain seurantalutkimuksen osaraportti II. 2006 s. 31.

³¹⁹ Hallintolain seurantalutkimuksen osaraportti II. 2006 s. 31., Husa 2004 s. 236–237.

³²⁰ Paunio 2010 s. 14.

³²¹ Tallroth 2012 s. 57., HE 205/2010. s.7.

³²² Pajuja – Pölönen 2011 s. 423.

huomioitu eri periaatteita, mutta ne eivät ole törmänneet toisiinsa, vaan ovat sujuvasti täydentäneet toinen toistaan verrattuna ratkaisujen tosiasiasiekkoihin.

Tilasto on koottu vain oikeusasiamiehen kanslian ratkaisujen perusteella. Tilasto sisältää tiedot 1 506 ratkaisusta. Yleisesti 2,3 prosenttia ratkaistuista asioista sisälsi hallinnon oikeusperiaatteita. Jaoteltuna vuoden ajalle kaikista ratkaistuista asioista 1,7 prosentista 3,1 prosenttiin on sisältänyt hallinnon oikeusperiaatteita. Toimenpideratkaisuissa periaatteita huomioidaan enemmän 6,2 prosentista 10,2 prosenttiin ratkaisuisissa. Olen tilastossa tarkastellut myös sitä, käytetäänkö ratkaistuissa asioissa vain yhtä periaatetta. Jokaista hallinnon oikeusperiaatetta on käytetty itsenäisenä periaatteena.

Yhdenvertaisuusperiaate tarkoittaa, että hallinnossa asioivia on kohdeltava tasapuolisesti. Viranomaiset eivät saa soveltaa muita kuin lailla säädettyjä eroja hallintotoiminnassa. Yhdenvertaisuuden periaate tarkoittaa samalla myös tasapuolisuuden vaatimusta, jolloin jokaisen asian erityispiirteet tulee ottaa ratkaisua tehdessä huomioon ja ratkaisut pitää olla asiallisesti perusteltavissa. Yhdenvertaisuusperiaatteen syrjinnän kielto tarkoittaa, että asiakkaita ei saa asettaa eriarvoiseen asemaan ilman hyväksyttäviä perusteita. Tosiasiallisen tasa-arvon turvaamiseksi positiivinen syrjintä on sallittua. Positiivista erityiskohtelua tulee puolestaan soveltaa asialliseen ja johdonmukaiseen suunnitelmaan tai päätökseen perustuen ja näiden sovellettavien menettelyjen on oltava tavoitteeseen nähden kohtuullisia.³²³

Yhdenvertaisuusperiaate sisältää myös tasapuolisen kohtelun vaatimuksen. Sen mukaan asiakkailla on turvattava yhdenvertaiset mahdollisuudet asioiden hoitamiseen ja oikeuksiensa valvomiseen. Se voi myös tarkoittaa asioiden käsittelemistä yhdessä.³²⁴ Yhdenvertaisuuden periaatteeseen sisältyy vielä johdonmukaisuuden vaatimus, joka tarkoittaa, että tosiseikkoja on aina harkittava samoilla perusteilla samankaltaisissa tilanteissa. Päätöksiä tehdessä on oltava aina samanlainen menettely ja johdonmukainen ratkaisulinja. Vakiintunut käytäntö voi muuttua olosuhteiden tai lainsäädännön muututtua tai lakia sovelletaan uudennlaisella tulkinnalla. Kaavamainen päätöksenteko ei ole yhdenvertaisuusperiaatteen mukaista.³²⁵

Yhdenvertaisuusperiaate edusti 43,6 prosenttia kaikista tapauksista. Toimenpiteitä yhdenvertaisuusperiaatteen kanssa esiintyi vähiten verrattuna muihin hallinnon oikeusperiaatteisiin eli 42,4 prosentissa kaikista tapauksista. Periaatteita yhdessä käytettäessä yleisimmin ne yhdistettiin yhdenvertaisuuden periaatteeseen.

³²³ Mäenpää 2008 a s. 66–68.

³²⁴ HE 72/2002 vp s. 54., Niemivuo 2010 s. 127.

³²⁵ Mäenpää 2008 a s. 69–70., Laakso 2006 s. 322–323.

Tarkoitussidonnaisuuden periaate sisältää yleisen velvoitteen toimivaltuuksien käyttämiseen, mutta vain niihin tarkoituksiin, kuin se on lailla säädetty tai tarkoitettu. Tarkoitussidonnaisuuden periaate sisältää harkintavallan väärinkäytön kiellon eli mitään, mikä kuuluu viranomaisen tehtäviin tai toimivaltaan ei saa käyttää väärin ja sen lisäksi toimivallan käyttö on tarkoitettu vain siihen tarkoitukseen, mihin se on määritelty tai tarkoitettu käytettäväksi.³²⁶ Tosiasiallisessa toiminnassa periaatteen määrittely ei ole yksiselitteistä. Kun määritellään toimivallan käytön oikeaa tarkoitusta ja sen käytön sallittuja rajoja, on pohdittava normin sisältöä ja sillä tavoiteltavia päämääriä. Tällöin on huomioitava asiassa myös lain yleissäännös. Soveltamisessa on ongelmallista se, että päätöksenteon todellisten tarkoituksien todistaminen on vaikeaa.³²⁷ Tarkoitussidonnaisuuden periaate sisältää myös viranomaisaseman väärinkäytön kiellon. Sen vuoksi viranomaisasemaa ei saa käyttää painostuskeinona tai muutoin vieraaseen tarkoitukseen.³²⁸

Ratkaisujen tilastoinnissa tarkoitussidonnaisuuden periaatteeseen viitattiin 10,3 prosentissa tapauksista. Kun tarkasteltiin miten paljon eri periaatteita otettiin huomioon muiden harkintavallan rajoitusperiaatteiden kanssa, oli suhteellisuusperiaate toisena, mutta myös melkein yhtä paljon käytettiin tarkoitussidonnaisuuden periaatetta.

Objektiviteettiperiaate on muotoutunut vaatimuksesta viranomaisten toimien puolueettomuuteen. Hallinnon toiminta ei voi perustua epäasiallisiin tai muutoin hallinnolle vieraisiin perusteisiin. Viranomaisen toiminnan ja päätöksenteon on oltava puolueetonta ja objektiivisesti perusteltavissa. Tällä periaatteella tavoitellaan luottamuksen turvaamista hallintotoiminnan puolueettomuuteen ja asianmukaisuuteen.³²⁹ Periaatteen mukaan viranomaisen velvollisuutena on perustella päätöksensä³³⁰. Asiakkaita kohdatessaan virkamiehen on käytäyttyvä asiallisesti ja sovinollisuutta edistäen³³¹.

Hallintolaissa tarkemmin säädetty esteellisyysäännökset nojautuvat suoraan objektiviteettiperiaatteeseen. Tällöin käsiteltävä asia tai sen asianosainen on virkamieheen sellaisessa suhteessa, että hänen puolueettomuutensa voidaan kyseenalaistaa. Esteellisen viranomaisen on tarvittaessa jäävättävä itsensä päätöksenteosta. Hallintotoiminnan on oltava niin avointa, että sitä pystytään tarkastelemaan ja arvioimaan objektiivisesti myös hallinnon ulkopuolisen näkökulmasta.³³²

³²⁶ HE 72/2002 s. 55., Laakso 2006 s. 339., Mäenpää 2008 a s. 65 ja 71. ks. myös Hautamäki 2004 s. 77.

³²⁷ Mäenpää 2008 a s. 72. ja Uotila 1989 s. 52.

³²⁸ Mäenpää 2008 a s. 72., Laakso 2006 s. 340.

³²⁹ Mäenpää 2008 a s. 73., Laakso 2006 s. 327.

³³⁰ Kulla 2008 s.103., Mäenpää 2008 a s. 73., Hautamäki 2004 s. 78.

³³¹ Niemivuo 2010 s. 130.

³³² Keravuori-Rusanen – Kuusikko 2010 s. 224–225. ja s. 227., Mäenpää 2008 a s. 73., Laakso 2006 s. 191. ja s. 327–328.

Objektiviteettiperiaate oli vasta toiseksi viimeisellä sijalla, kun huomioitiin miten se oli otettu huomioon muiden harkintavallan rajoitusperiaatteiden kanssa. Objektiviteettiperiaate oli muutenkin toinen vähiten laillisuusvalvonnassa käytetty hallinnon oikeusperiaate. Kaikkiin ratkaisuihin verrattuna sitä oli käytetty vain 6,8 prosentin verran. Yli puolessa tapauksista sitä käytettiin itsenäisenä perusteena. Hallinnon oikeusperiaatteista tämä periaate johti useimmin toimenpiteeseen, joka oli 59,2 prosenttia tapauksista.

Suhteellisuusperiaate tarkoittaa, että viranomaisen toimien on oltava ”oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden”. Toimien on oltava asianmukaisia, tarpeellisia ja sopivasti mitoitettuja. Käytännössä toimet on mitoitettava alimmalle mahdolliselle tasolle, jolla tarvittava vaikutus on saavutettavissa. Suhteellisuusperiaate sisältää oikeasuhtaisuuden vaatimuksen. Sen mukaisesti vain välttämättömimmät rajoitteet ovat sallittuja tavoitteiden saavuttamiseksi. Suhteellisuusperiaatteessa toimien on oltava välttämättömiä ja tarpeellisia ja asiaan voidaan vaatia vain välttämätön selvitys. Etujen myöntämisessä ja velvoitteiden asettamisessa on käytettävä kohtuutta ja asiassa on huomioitava laiminlyönnin laatu ja huomioitava myös se, kuinka moitittavana sitä on pidettävä.³³³

Suhteellisuusperiaate on toinen useasti käytetty hallinnon oikeusperiaate. Oikeusasiamiehen ratkaisutietokannasta 598 päätöstä koski suhteellisuusperiaatetta. Selkeästi se on myös itsenäinen periaate, sillä 598:stä ratkaisusta 504 kappaleessa se oli ratkaisussa ainoa hallinnon oikeusperiaate. Suhteellisuusperiaate oli jaetulla toisella sijalla tarkoitussidonnaisuuden periaatteen kanssa, kun tarkasteltiin, miten sen kanssa oli käytetty muita hallinnon oikeusperiaatteita. Toimenpiteeseen se johti yli puolessa tapauksista eli 55 prosentissa ratkaisuista.

Luottamuksensuojan periaate on tae viranomaisten ratkaisukäytännön pysyvyydestä sekä viranomaistoiminnan ennustettavuudesta. Periaate tarkoittaa erityisesti yksilön suojaa julkista valtaa vastaan. Yksityisen on voitava luottaa viranomaisen toiminnan oikeellisuuteen, virheettömyyteen ja hallintopäätösten pysyvyyteen. Periaate rajoittaa viranomaisten toimintaa edunsuovien päätöksien peruuttamisessa taannehtivin vaikutuksin sekä päätösten muuttamista yksityiselle haitalliseen suuntaan. Viranomaisella ei ole toimivaltaa ilman lain antamaa valtuutusta muuttaa jälkikäteen aiemmin tehtyä päätöstä tai annettua sitoumusta loukkaamatta oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Jos uusi päätös tehdään asianosaisen vahingoksi, on siihen saatava asianomaisen suostumus.³³⁴

³³³ Hallintolaki (434/2003) 6 §., Niemivuo 2010 s. 130–131., Laakso 2006 s. 329–333., Mäenpää 2008 a s. 74–75.

³³⁴ Laakso 2006. s. 345–346., Mäenpää 2008 a s. 76.

Viranomaisten toimien on suojattava oikeutettuja odotuksia, mutta niitä eivät ole viranomaisen antamat lupaukset tai esitetyt näkemykset. Oikeutettujen odotusten kohteena ovat yleensä viranomaisen perusvelvollisuuteen kuuluvat tehtävät. Rajoitusperusteena käytetään asianomaisen tahallista vilpillisyyttä sekä oikeustilan ennakoitavissa olevaa muutosta.³³⁵ Luottamuksensuojan periaate ei pysytä hallintopäätöstä tai muodosta saavutettuja etuja muuttumattomiksi. Ne voidaan muuttaa tai peruuttaa perustellusta, lainmukaisesta syystä. Periaate perustuu viranomaisten lainmukaisiin toimiin. Ilmeisen lainvastainen päätös ei saa riittävää luottamuksen suojaa tai anna odotettua odotusta. Näin ei myöskään käy kun vakiintunut käytäntö on lain kanssa ristiriidassa.³³⁶

Luottamuksensuojan asema uusimpana hallinnon oikeusperiaatteena näkyy tilastoissa. Se vastaa 6,4 prosentin osuutta harkintavallan rajoitusperiaatteista. Pääasiallisesti tämä periaate on suhteellisen itsenäinen eli yksinään siihen viitattiin päätöksissä 63 kertaa ja noin kolmasosassa tapauksista se yhdistettiin johonkin muuhun tai muihin periaatteisiin. Luottamuksensuojan periaatteen kanssa oli vähiten yhteisiä ratkaisuja muiden hallinnon oikeusperiaatteiden kanssa. Tämän periaatteen kohdalla toimenpideratkaisuja oli hieman yli puolet eli 55,7 prosenttia.

Luottamuksensuojan periaate on toinen vähiten laillisuusvalvonnassa käytettyjä hallinnon oikeusperiaatteita. Kaikkiin ratkaisuihin verrattuna sitä oli käytetty vain noin 6,5 prosentin verran. Luottamuksensuojan periaatteen uusi asema hallinnon oikeusperiaatteissa näkyi poikkeuksena näissä luvuissa. Jos päätöksessä esiintyi neljä periaatetta, ei silloin luottamuksensuojaa ollut mukana. Kun taas lueteltiin kaikki viisi periaatetta, niin tapauksia löytyi 17 kappaletta. Tämä johtuu siitä, että perinteisesti harkintavallan rajoitusperiaatteissa on ollut käytössä neljä periaatetta.

Oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin keskeiset valvontatoimenpiteet ovat samansisältöisiä³³⁷. Toimenpiteitä ovat yhtenevästi syyte, huomautus, käsitys, esitys, käsittelyaikana tapahtunut korjaus sekä muu toimenpide. Sen lisäksi oikeuskanslerinvirasto tilastoi toimenpiteeksi muun kannanoton.³³⁸ Uusina toimenpiteinä on käytettävissä hyvitys ja sovittelu. Yhtään hallinnon oikeusperiaatetta ei ollut mukana syytteeseen johtaneessa ratkaisussa. Harkintavallan rajoitusperiaatteita sisältäviä ratkaisuja oli esityksistä 10,1 prosenttia, huomautuksista 9,3 prosenttia, käsityksistä 8 prosenttia, korjauksista 0,9 prosenttia ja muista toimenpiteistä 6,3 prosenttia. Hallinnon oikeusperiaatteita sisältäviä ratkaisuja, jotka eivät päättyneet toimenpiteeseen, oli 1,2 prosenttia ratkaisuista.

³³⁵ Mäenpää 2008 a s. 76–78., myös Laakso 2006 s. 347–349.

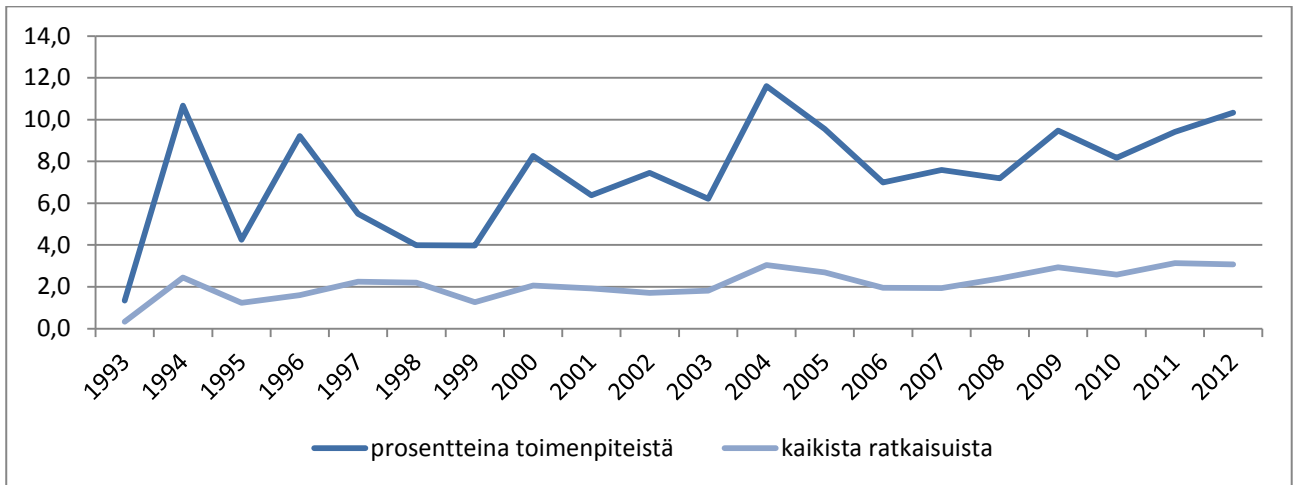
³³⁶ Mäenpää 2008 a s. 78.

³³⁷ Mäenpää 2008 b s. 274

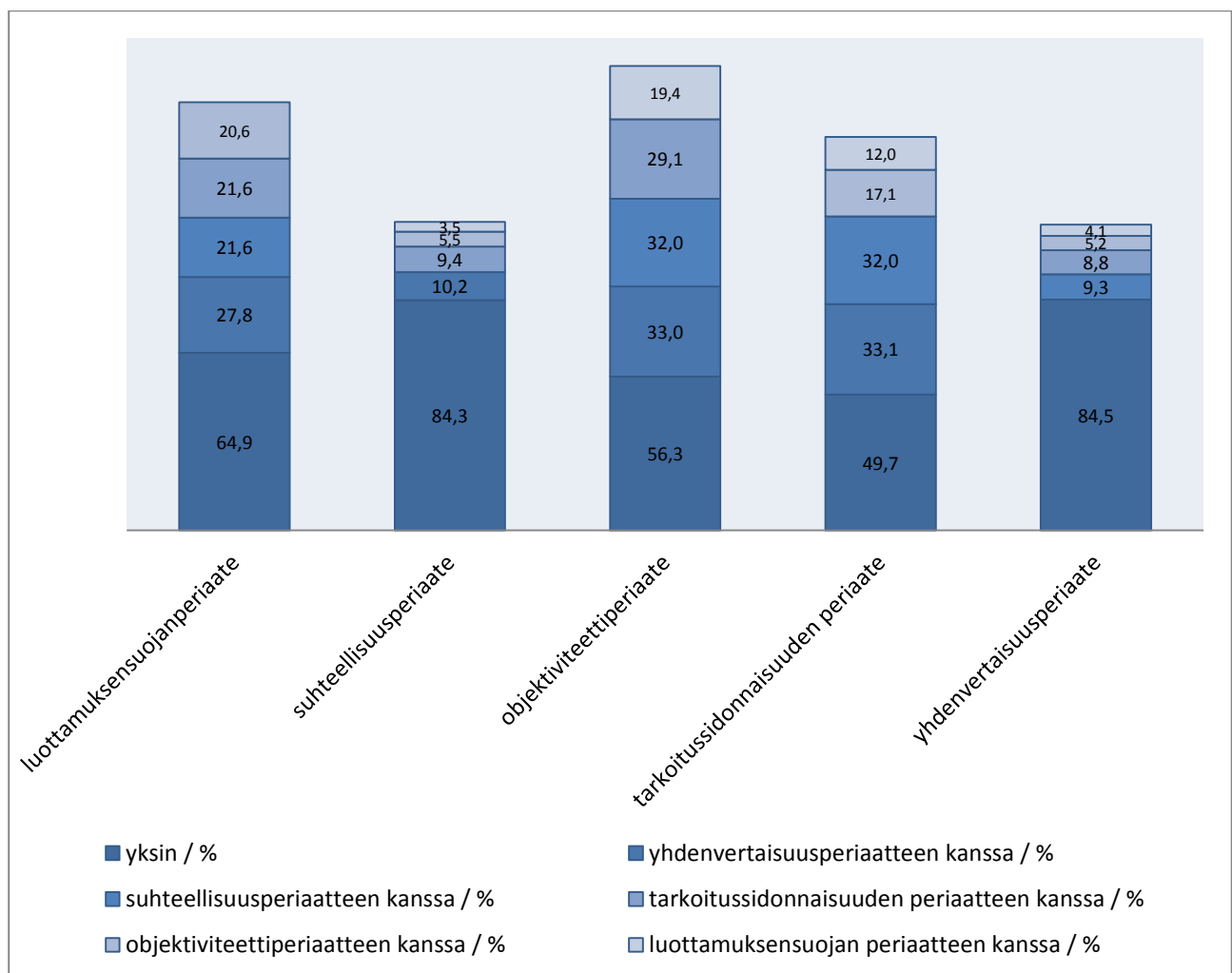
³³⁸ Esim. K 4/2009 vp s. 260. ja K 17/2009 vp s. 265.

Hallinnon oikeusperiaatteet ovat vaikuttavat ylimpien laillisuusvalvojen toiminnassa vuosittain noin kahden–kolmen prosentin verran. Päätöksissä otetaan harkintavallan rajoitusperiaatteet huomioon samalla tavalla kuin ennen hallintolakia. Vain hallintolain voimaantulovuonna oli selkeä korotus niitä koskevissa ratkaisuissa. Hallinnon oikeusperiaatteilla otetaan enemmän kantaa lukumäärällisesti eli vuosina 1998–2003 keskimäärin 51 kappaletta vuodessa, 2004–2008 keskimäärin 90 kappaletta ja vuosina 2009–2012 keskimäärin 140 kappaletta vuodessa. Kappalemääräisesti tarkastellessa voi huomioda, että hallintolain voimaantulon jälkeen määrä melkein kaksinkertaistui ja pysyi siinä vuosittain, kun seuraava vastaavanlainen nousu tapahtui vuodesta 2009 alkaen. Tämä nousu on mielenkiintoisempi, koska vuonna 2009 ei ole tullut voimaan uudistuksia laillisuusvalvojen lainsäädännössä. Prosentuaalisesti määrä pysyy samana, johtuen voimakkaasti kasvavista ratkaisumääristä. Sisällöllisesti ratkaisut ovat aina yksittäistapauksia, joten myös hallinnon oikeusperiaatteiden käsittely niissä on aina sidottu huomioon otettavan laillisuus- tai tarkoituksenmukaisuuden perusteella. Tietyissä ratkaisuissa hallinnon oikeusperiaatteita on perusteltu hyvinkin kattavasti.

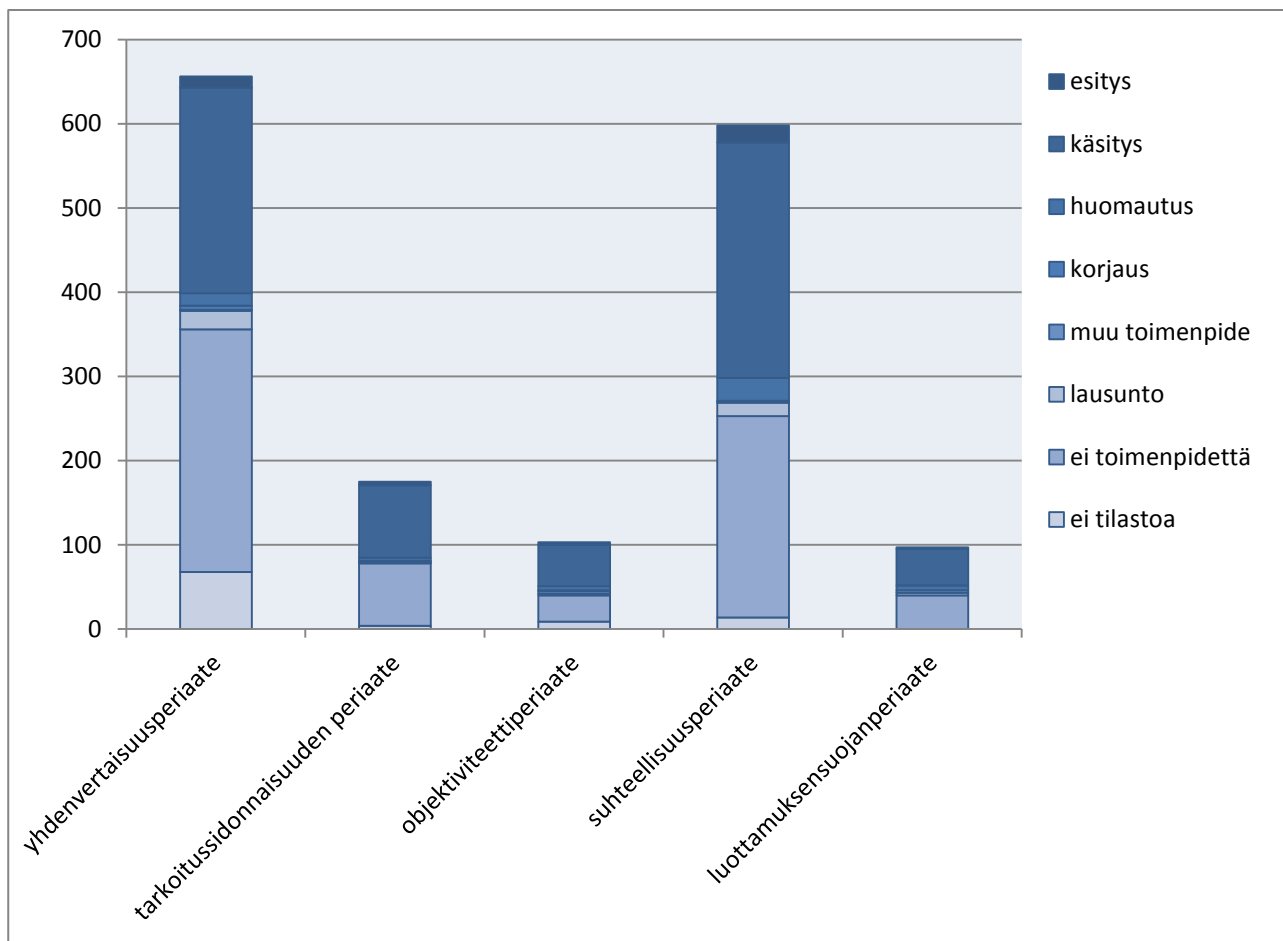
Liitteet



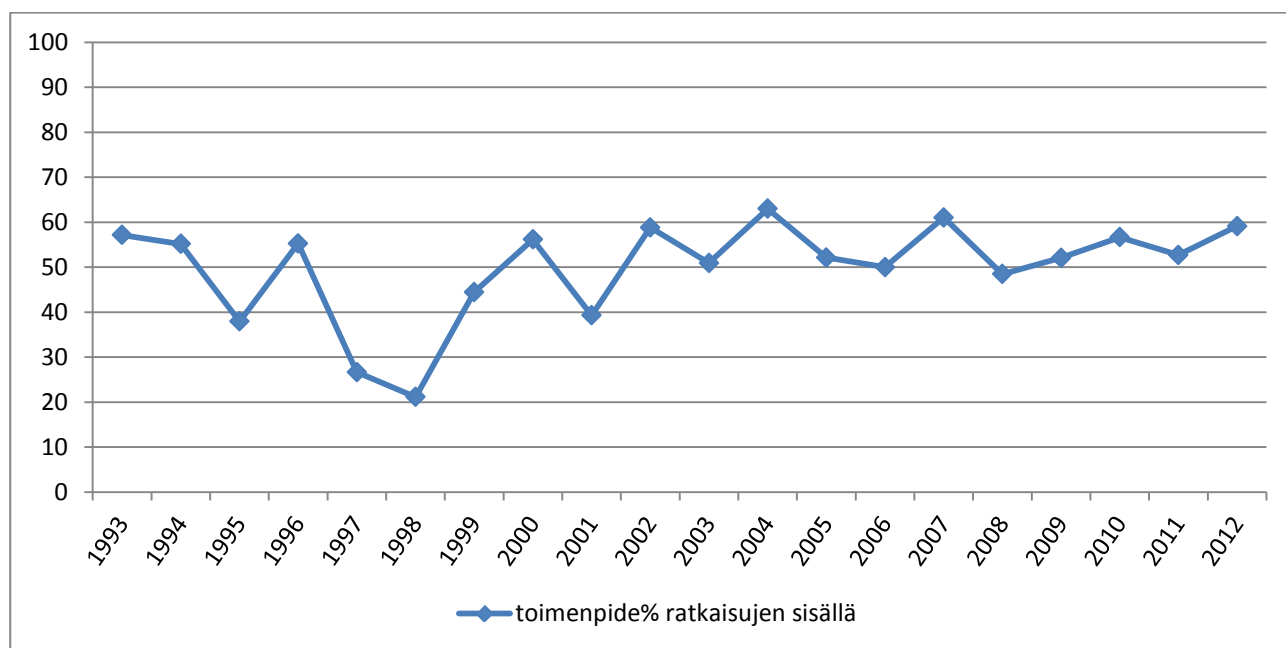
Taulukko 1. Hallinnon periaatteiden esiintyminen prosenttiosuuksina kaikista ratkaisuksista ja toimenpideratkaisuksista.



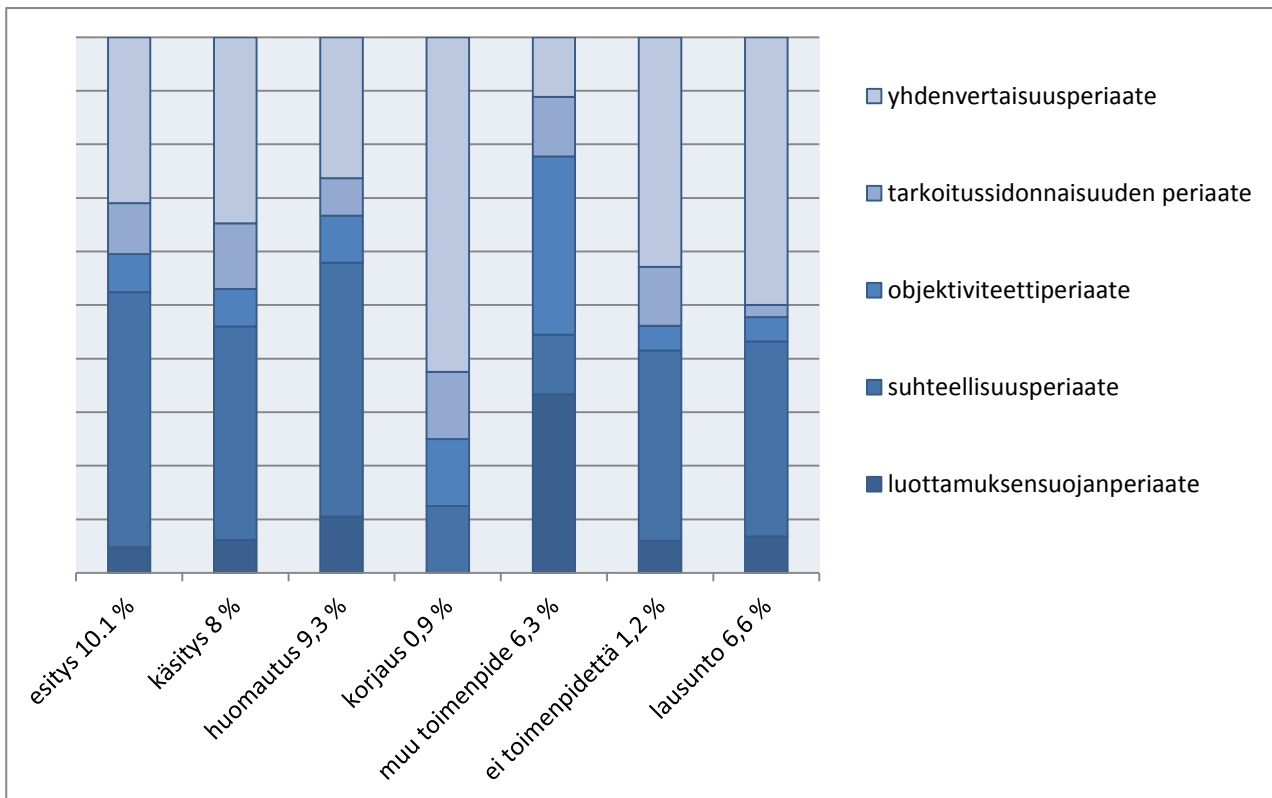
Taulukko 2. Hallinnon oikeusperiaatteet itsenäisinä periaatteina ja miten ne esiintyvät muiden yhteydessä.



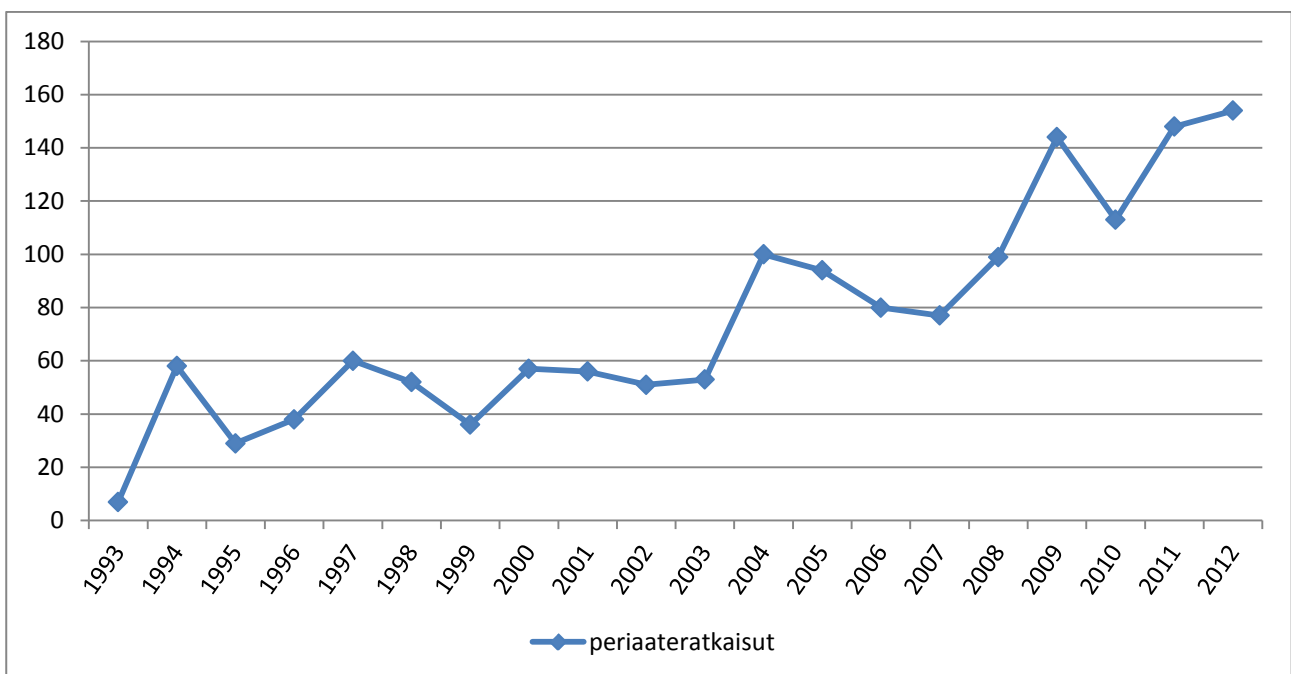
Taulukko 3. Kappalemääräiset toimenpiteet hallinnon oikeuseriaatteissa.



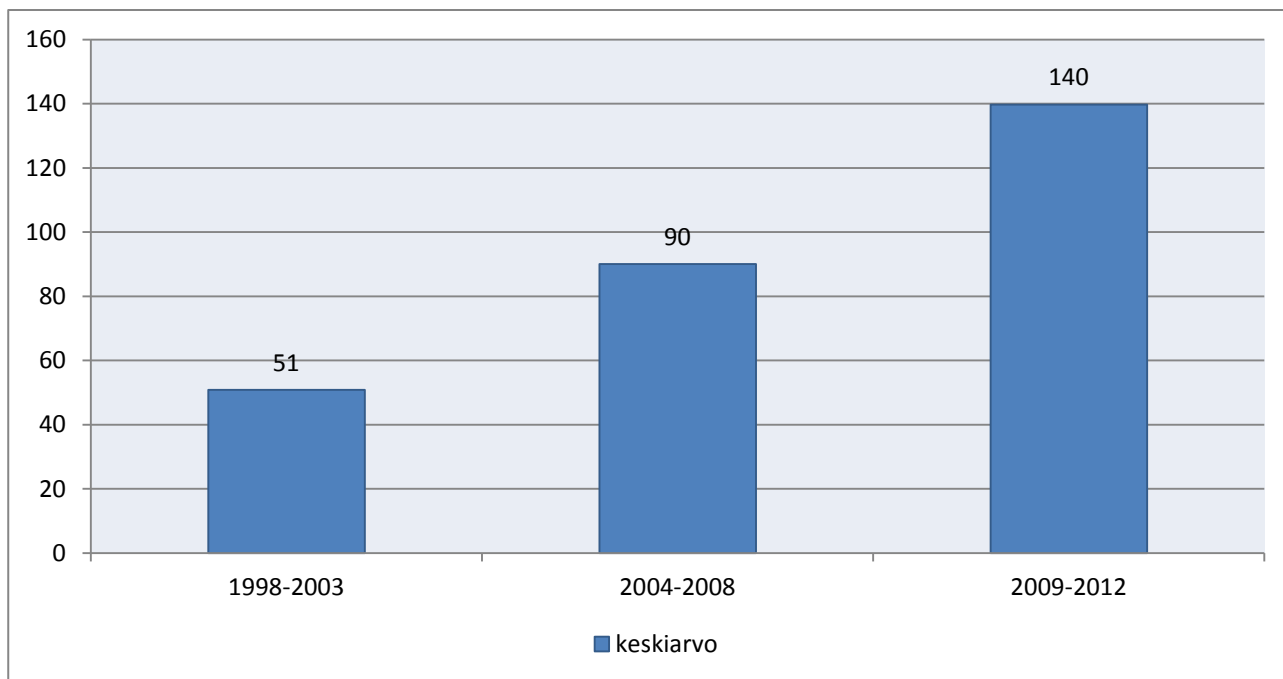
Taulukko 4. Hallinnon periaatteita sisältävien ratkaisujen johtaminen toimenpiteisiin prosenttiosuuksina.



Taulukko 5. Hallinnon oikeusperiaatteiden sisältäminen ratkaisuihin.



Taulukko 6. Kappalemäärien mukainen hallinnon periaatteiden kasvu vuosittain



Taulukko 7. Hallinnon oikeusperiaatteiden keskiarvon mukainen kasvu kausittain.

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

SALMINEN, SIRPA: Hallinnon oikeusperiaatteet ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisuisa

Pro gradu -tutkielma, 100 s., 4 liites.

Julkisoikeus

Kesäkuu 2013

Työssäni olen tutkinut hallinnon oikeusperiaatteiden eli myös niin kutsuttujen harkintavallan rajoitusperiaatteiden käyttöä ylimpien laillisuusvalvojen eli valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisuisa. Hallinnon oikeusperiaatteita sisällytettiin hallintolakiin viisi kappaletta; yhdenvertaisuusperiaate, suhteellisuusperiaate, objektiviteettiperiaate, luottamuksen suojanperiaate sekä tarkoitussidonnaisuuden periaate. Hallinnon oikeusperiaatteet ovat vaikuttaneet hallinnollisessa ratkaisukäytännössä jo pitkään. Kuitenkin vasta vuonna 2004 niistä säädettiin ensimmäistä kertaa lain tasolla. Tutkielma kiinnittyy tämän asian ympärille. Alun perin samoja sääntöjä on käytetty yleisinä ja oikeusperiaatteen sitovuudella. Lailla säätämisen jälkeen näiden pitäisi vaikuttaa itsenäisinä oikeusperiaatteina.

Ratkaisuja olen sisällöllisesti tarkastellut yksittäisten oikeusperiaatteiden teorian yhteydessä. Yhdenvertaisuusperiaate tarkoittaa, että kaikkia on kohdeltava tasavertaisesti, eivätkä viranomaiset saa soveltaa asiakkaiden välillä muita kuin lailla säädettyjä eroja. Tasapuolisuus tarkoittaa, että kaikki asian erityispiirteet on otettava huomioon ja päätösten on oltava asiallisesti perusteltavissa. Tosiasiallisen yhdenvertaisuuden saavuttamiseksi positiivinen erityiskohtelu on sallittua niin kauan kunnes tosiasiallinen este poistuu. Hallintokäytännön on myös oltava johdonmukaista, ellei käytännön muuttamiseksi ole perusteena olosuhteiden, lain tai lain tulkinnan muuttuminen.

Tarkoitussidonnaisuuden periaate tarkoittaa, että viranomaisen toimivaltaa käytetään vain siihen tarkoitukseen kuin se on määritelty. Todellisten tarkoituserien todistaminen voi olla hankalaa, kun perusoletus on viranomaisten toimivan lainmukaisesti. Tarkoitussidonnaisuuden periaate sisältää myös väärinkäytön kiellon eli toimivaltaa ei saa käyttää painostuskeinona tai johonkin muuhun vieraaseen tarkoitukseen.

Objektiviteettiperiaate kumpuaa vaatimuksesta hallinnon puolueettomuuteen. Toiminnan ja päätöksenteon on oltava puolueetonta ja objektiivisesti perusteltavissa. Tarkoituksena on turvata luottamus hallinnon toiminnan puolueettomuuteen ja asianmukaisuuteen. Asianmukaisuus edellyttää viranomaisten käyttäytyvän asiallisesti. Objektiviteettiperiaatteeseen sisältyy myös vaatimus päätösten perusteleminen. Hallinnon toiminnan on lisäksi oltava avointa myös ulkopuolelta tarkasteltaessa, joten esteellisyysvaatimus perustuu myös objektiviteettiperiaatteeseen.

Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti hallinnon toimien on oltava asianmukaisia, tarpeellisia ja sopivasti mitoitettuja päämääränsä nähden. Vain välttämättömimmät ja vähäisintä haittaa aiheuttavat toimet ovat sallittuja. Viranomaiset voivat vaatia vain välttämättömimmät selvitykset ja etujen

myöntämisessä ja velvoitteita asetettaessa on huomioita kohtuus sekä laiminlyönnin laatu ja sen moitittavuus.

Luottamuksensuojan periaate puolestaan takaa, että ratkaisukäytäntö pysyy ennallaan ja toiminta on ennustettavissa. Asiakkaan on voitava luottaa, että käytäntö on oikeellista, virheetöntä ja päätökset pysyviä. Edunsuovien päätöksiä peruuttamista takautuvasti tai asiakkaalle haitalliseen suuntaan rajoitetaan. Oikeusjärjestyksen oikeutettuja odotuksia ovat viranomaisen perusvelvollisuuteen kuuluvat tehtävät. Viranomaisen on suojattava oikeutettuja odotuksia, mutta niitä eivät ole viranomaisen lupaukset tai esitetyt näkemykset. Rajoituksena ovat vilpillinen mieli ja odotettavissa olevat lainsäädännön muutokset. Luottamuksensuojan periaate ei kuitenkaan pysytä päätöksiä, vaan perustellusta syystä käytäntöä voidaan muuttaa. Lainvastaiset päätökset eivät saa lainsuojaa.

Hallinnon oikeusperiaatteiden teorian ja käytännön oikeustapausten lisäksi olen koonnut noin 1 600 ratkaisua sisältävän tilaston eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian tietokannan ratkaisuista. Valitettavasti vastaavaa tilastointia ei ole ollut mahdollista tehdä teknisistä syistä myös oikeuskanslerin viraston ratkaisuista. Suoranainen tilasto sisältää hallinnon oikeusperiaatteiden tarkastelua eri tavoin. Tuloksia olen saanut yhdistelemällä oikeusperiaatteita eri tavoin ja myös vertaamalla periaatteita oikeusasiamiehen kertomustilastoihin. Esimerkiksi hallinnon oikeusperiaatteiden osuus vuosittaisista ratkaisuista on pari–kolme prosenttia. Kuitenkin lukumääräisesti se kertoo enemmän. Määrät ovat nousseet tasaisesti sykleissä. Ensin ratkaisuja on ollut noin 50 kappaletta vuosittain, hallintolain voimaantulon jälkeen määrä nousi noin 90 kappaleeseen vuosittain ja edelleen vuodesta 2009 se on noussut noin 140 kappaleeseen vuodessa. Tilastossa on myös vertailtu, miten eri hallinnon oikeusperiaatteet esiintyvät toisten kanssa samoissa ratkaisuissa, miten niitä sisältävät ratkaisut ovat johtaneet toimenpiteisiin ja miten periaatteet ovat jakautuneet toimenpiteiden sisällä.

Asiasanat: Hallinnon oikeusperiaate, harkintavallan rajoitusperiaatteet, yhdenvertaisuusperiaate, tarkoitussidonnaisuuden periaate, objektiviteettiperiaate, suhteellisuusperiaate, luottamuksensuojan periaate, ylimmät laillisuusvalvojat, laillisuusvalvonta, valtioneuvoston oikeuskansleri, eduskunnan oikeusasiamies, hallintolaki.